



Het houdt ze van de straat

Een vergelijkend onderzoek naar de ruimtelijke uitsluiting van daklozen in Rotterdam en Antwerpen.



Douwe Schouwenaars
juni 2010
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen



Het houdt ze van de straat

Een vergelijkend onderzoek naar de ruimtelijke uitsluiting van daklozen in Rotterdam en Antwerpen.

‘The law, in its majestic equality, forbids the rich as well as the poor to sleep under bridges, to beg in the streets, and to steal their bread.’

(Anatole France, 1894)

Masterscriptie

Auteur: Douwe Schouwenaars
Studentnummer: s0737143

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Sociale Geografie
Urban and Cultural Geography

Begeleider universiteit: Dr. Olivier Kramsch

juni 2010



Afbeeldingen omslag:

Afbeelding boven: Een dakloze man ligt te slapen op een stoep.

Bron: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/33/Man_sleeping_on_Canadian_sidewalk.jpg

Afbeelding onder: Een dakloze man zittend op het trottoir.

Bron: <http://ulsu.files.wordpress.com/2009/03/homeless-streets.jpg>

Afbeeldingen titelpagina:

Afbeelding boven: De skyline van Rotterdam gezien vanaf de Kop van Zuid.

Bron: http://www.huibnederhof.nl/plaatjes/galerij/groot/1266847794-panorama_rotterdam_Noordereiland_kl.jpg

Afbeelding onder: Een blik op de binnenstad van Antwerpen gezien vanaf Linkeroever.

Bron: http://farm4.static.flickr.com/3094/3142096098_1873437210_o.jpg

Voorwoord

Bij een bezoek aan een willekeurige stad worden we regelmatig geconfronteerd met de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld. Velen van ons zullen dat niet prettig vinden. Voorbijgangers kunnen zich onveilig voelen door het afwijkende gedrag en onverzorgde uiterlijk van deze mensen. Veel daklozen kampen met een drank- of drugsverslaving en met psychische problemen. Door te bedelen en op te treden als straatmuzikant proberen ze geld te verdienen, en in openbare ruimtes wordt geslapen en rondgehangen. Vaak worden daklozen genegeerd en gepasseerd zonder hen hulp aan te bieden. Bij sommige voorbijgangers zorgt de zichtbare aanwezigheid van daklozen voor medelijden en een schuldgevoel. Men geeft daarom soms een paar centen of wat eten, of koopt een straatkrant. Veel passanten zullen zich afvragen waarom deze mensen op straat moeten leven in onze rijke samenleving. Hierbij wordt vaak beschuldigend gewezen op de daklozen zelf die te lui zouden zijn om te werken en hun geld verspillen aan drank en drugs. Dit is voor mensen dan ook in veel gevallen een reden om niets te geven aan bedelaars. Waarschijnlijk is het voor een groot deel van de bevolking niet zo zeer een probleem dat er in onze samenleving personen zijn die een dakloos bestaan leiden. Het wordt pas als een probleem ervaren als we er zelf mee in aanraking komen omdat ze zich bevinden in ruimtes waar ook wij gebruik van maken zoals metrostations, parkeergarages, parken en winkelstraten.

Voor de economische conditie van een stad is een goed imago tegenwoordig van groot belang. De laatste decennia doen stadsbestuurders er namelijk alles aan om een aantrekkelijke leefomgeving te creëren voor middenklassers, toeristen en bedrijven. De aanwezigheid van daklozen in de openbare ruimte en de overlast die gepaard gaat met hun gedrag, is daarom het doelwit geworden van stedelijke maatregelen gericht op het bevorderen van de veiligheid en leefbaarheid. De tolerantie richting daklozen lijkt steeds verder af te nemen. Vooral steden in de VS staan bekend om een repressief zero tolerance beleid dat gericht is op het verwijderen van ongewenste gebruikers uit het publieke domein.

De harde aanpak in Amerikaanse steden was de inspiratiebron voor deze masterscriptie. Het was voor mij de vraag in hoeverre dergelijke fenomenen zich dichterbij huis voordoen. Dit onderzoek heeft aandacht voor de wijze waarop de steden Rotterdam en Antwerpen door de jaren heen zijn omgegaan met de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld. Medio 2009 is begonnen met de uitvoering van het grootschalige onderzoek. Die klus heeft geresulteerd in het rapport dat voor u ligt. De scriptie is geschreven ter afronding van het masterprogramma Urban and Cultural Geography van de opleiding Sociale Geografie aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Op deze plaats wil ik iedereen bedanken die medewerking heeft verleend aan mijn onderzoek. Zonder jullie hulp was de totstandkoming van deze masterscriptie niet mogelijk geweest. In het bijzonder bedank ik mijn begeleider dr. Olivier Kramsch van de Radboud Universiteit voor zijn nuttige feedback en Els de Bruyn van het OCMW Antwerpen omdat zij mij heeft begeleid bij het onderzoek in Antwerpen. Het is onmogelijk om alle andere personen die vanuit Rotterdam en Antwerpen een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek persoonlijk op te noemen. Ik ben hen dankbaar voor de vele interviews, gesprekken, rondleidingen, meeloopervaringen en informatie die mij is verstrekt. Ik hoop dat iedereen deze scriptie met veel plezier zal lezen!

Etten-Leur, juni 2010

Douwe Schouwenaars

Samenvatting

In de meeste Westerse steden wordt dakloosheid als één van de grootste maatschappelijke problemen gezien. Tegelijkertijd lijken stadsbestuurders deze problematiek steeds meer als een ongewenst fenomeen te beschouwen waartegen men hardhandig op wenst te treden. Met deze masterscriptie, die geschreven is ter afronding van het masterprogramma Urban and Cultural Geography van de opleiding Sociale Geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen, is onderzocht in hoeverre deze trend ook zichtbaar is in de Belgische stad Antwerpen en de Nederlandse stad Rotterdam. Grootschalige onderzoeken over het specifieke onderwerp van deze scriptie zijn er voor deze steden nog niet verschenen. De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

De doelstelling van dit onderzoek is bepalen op welke wijze Rotterdam en Antwerpen door de jaren heen zijn omgegaan met de aanwezigheid van daklozen in de (semi-)openbare ruimte en wat daarbij de verschillen en overeenkomsten zijn tussen beide steden, door inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de dak- en thuislozenproblematiek, het dak- en thuislozenbeleid en voorzieningenaanbod, de maatschappelijke houding en het veiligheidsbeleid in deze steden vanaf de jaren '80 tot en met heden.

Dakloosheid is een maatschappelijk probleem wat zich vooral in verstedelijkte gebieden voordoet. Het is een extreme vorm van sociale uitsluiting, die wordt veroorzaakt door persoonlijke en structurele factoren. Mannelijke alcoholisten die vrijwillig op straat zijn gaan leven komt men tegenwoordig vrijwel niet meer tegen. Vanaf de jaren '70 is de populatie sterk gegroeid en is de problematiek complexer geworden, waardoor tegenwoordig bijvoorbeeld ook drugsverslaafden, psychiatrische patiënten, vrouwen, jongeren en etnische minderheden op straat belanden. Wegens een gebrek aan alternatieven zijn daklozen in Westerse steden voor persoonlijke behoeften vaak gedwongen aangewezen op de openbare ruimte, waar ze vervolgens op verschillende manieren voor overlast kunnen zorgen.

Westerse steden hebben de laatste decennia een postindustriële karakter gekregen waarbij de nadruk ligt op consumptie en vrije tijd. Postindustriële steden concurreren met elkaar om mobiel kapitaal en mobiele middenklassers aan te kunnen trekken, en een goed imago is hierbij van groot belang. De zichtbare aanwezigheid van daklozen en de overlast die met hun gedrag gepaard gaat, wordt door stadsbestuurders als ongewenst beschouwd omdat dit een negatieve invloed heeft op de uitstraling van deze steden. De stigmatisering richting daklozen is daarom toegenomen. In Westerse binnensteden die bedoeld zijn voor rijke consumenten, toeristen en zakenlui en waar zich gentrificatieprocessen voordoen, is voor industrie en armoede, en dus ook voor daklozen en hun dagelijkse behoeften, geen plaats meer. Bestuurders wensen daklozen dan ook te weren uit bepaalde woonbuurten en commerciële gebieden. Daarnaast kunnen burgers behoorlijk intolerant zijn ten opzichte van daklozen. Dakloze personen wijken op allerlei manieren af van de norm en kunnen mensen een onbehaaglijk gevoel geven. Het daklozenfenomeen wordt daarom gezien als een inbreuk op de moderne stedelijke orde. Dakloosheid op zich wordt niet zo zeer als een probleem beschouwd, maar wel hun aanwezigheid in de ruimtelijke domeinen van gehuisveste burgers. Men heeft daklozen en daklozenvoorzieningen het liefst buiten de eigen woonomgeving. Het NIMBY-fenomeen (Not In My Back Yard) kan er voor zorgen dat deze voorzieningen in marginale buurten terecht komen.

Bovengenoemde postindustriële ontwikkelingen leiden tot de ruimtelijke uitsluiting van daklozen. Het bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid, en het handhaven van de openbare orde is voor stadsbestuurders van postindustriële steden sinds eind jaren '80 en begin jaren '90 een belangrijk thema geworden. Hierdoor leven we nu in een controlecultuur met zero tolerance beleid. Ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte worden steeds meer beperkingen opgelegd. Met fysieke maatregelen en lokale wetgeving wordt getracht om de gebruikswaarde van specifieke gebouwde omgevingen voor daklozen af te laten nemen, zodat de oorspronkelijk bedoelde uitwisselingswaarde behouden kan blijven of vergroot kan worden. In bijna iedere grote postindustriële stad in Europa en Noord-Amerika zijn lokale verordeningen in het leven geroepen waarmee het gedrag van daklozen wordt gecriminaliseerd. Hoewel

dakloze personen niet altijd expliciet het doelwit zijn van deze stedelijke controlemaatregelen, heeft het wel invloed op hun dagelijkse routines. Hierdoor worden activiteiten zoals bedelen, slapen, rondhangen en het doen van behoeften strafbaar. Activiteiten die 'gewone' burgers niet doen of in privésferen kunnen uitvoeren. Fysieke maatregelen zijn bijvoorbeeld het aanpassen van het straatmeubilair en het plaatsen van hekwerken of felle verlichting. Daarnaast is de controle en surveillance intensiever geworden, waardoor daklozen regelmatig te maken krijgen met politie en private beveiliging. Door deze ontwikkelingen verdwijnt het openbare karakter van steden waardoor de publieke ruimte alleen nog maar beschikbaar blijft voor niet-primaire menselijke activiteiten. Dit heeft negatieve gevolgen voor personen die voor dagelijkse behoeften noodgedwongen zijn aangewezen op de openbare ruimte. Stadsbestuurders hebben de neiging om dakloosheid te reduceren tot een probleem van openbare orde en overlast, maar dit beleid draagt niet bij aan de werkelijke oplossing van de daklozenproblematiek. Met dit harde beleid probeert men de problematiek slechts onzichtbaar te maken. Daklozen worden daarbij verantwoordelijk gehouden en als schuldige beschouwd voor hun eigen situatie. Er wordt door bestuurders te weinig gekeken naar de werkelijke oorzaken van dakloosheid, terwijl een sociaal beleid noodzakelijk is waarbij wordt gekeken naar de behoeften van daklozen. Deze neoliberale trend lijkt vanuit de Verenigde Staten te zijn overgewaaid naar de rest van de wereld. In Europa zou voor de aanpak van sociale onveiligheid het bestraffende beleid echter meer samengaan met een sociaal beleid, terwijl het harde zero tolerance beleid in Amerikaanse steden hier geen aandacht voor heeft.

In deze vergelijkende casestudy is onderzocht in hoeverre dergelijke ontwikkelingen ook in Rotterdam en Antwerpen zichtbaar zijn, en wat daarbij de verschillen en overeenkomsten zijn tussen beide steden. Hiervoor is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal. Zo zijn er veel verschillende tekstuele mediabronnen en documenten geraadpleegd, waaronder beleidsrapporten, bestaande onderzoeksrapporten en krantenartikels. Ook het afnemen van interviews was een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. In Antwerpen hebben in totaal 25 gesprekken en interviews plaatsgevonden met uiteenlopende gesprekspartners waaronder (ex-)daklozen, hulpverleners en beleidsmedewerkers, en in Rotterdam zijn in totaal 14 interviews afgenomen. Daarnaast zijn in beide steden diverse andere gesprekken gevoerd die niet zo zeer bedoeld waren als interview, maar toch nuttige informatie hebben opgeleverd. Ook zijn verschillende observaties uitgevoerd om een beter beeld te krijgen van de problematiek en de mogelijke oplossingen.

De verhalen van Rotterdam en Antwerpen lijken in veel opzichten op die van andere Westerse steden. Vanaf de jaren '80 belandden in beide steden niet alleen meer mannelijke alcoholisten op straat, maar onder andere ook drugsverslaafden, psychiatrische patiënten, personen van buitenlandse afkomst, jongeren en vrouwen, en er is sprake van een steeds complexere problematiek. In Rotterdam ontwikkelt zich vanaf de jaren '80 een serieuze daklozenproblematiek en vanaf de jaren '90 komt er vervolgens een dak- en thuislozenbeleid op gang wat in de daarop volgende jaren steeds uitgebreider is geworden. Net na de eeuwwisseling komt de ontwikkeling van het dak- en thuislozenbeleid door politieke invloeden in een stroomversnelling terecht. De lokale politiek schuift op naar rechts en het thema veiligheid komt nadrukkelijker op de politieke agenda te staan. Alles wordt in het werk gesteld om de overlast in de stad aan te pakken. Drugsgelateerde overlast, onder andere veroorzaakt door verslaafde dak- en thuislozen, speelt hierbij een belangrijke rol. Intolerantie ten opzichte van 'ongewensten' neemt vanuit de politiek en de bevolking toe. Het NIMBY-fenomeen komt om de hoek kijken bij de implementatie van nieuwe voorzieningen in woonbuurten. De repressieve aanpak van (verslaafde) daklozen gaat samen met een breed aanbod aan zorg, dus tegenover het bestrijden van overlast staat een verbetering van de leefomstandigheden van dak- en thuislozen. De laatste jaren is er sprake van een integraal dak- en thuislozenbeleid met als doel alle daklozen van de straat te krijgen. Dit moet positieve effecten op de dakloze en zijn omgeving hebben. Zorg is hierbij een middel voor de beheersing van de openbare orde. De hulpverlening is tegenwoordig alleen nog maar beschikbaar voor daklozen die uit de stad zelf afkomstig zijn, om te voorkomen dat Rotterdam net als vroeger een te grote aantrekkingskracht heeft. Voor illegalen, Oost-Europeanen en niet-Rotterdamse Nederlanders is geen plek meer, zij worden teruggeleid naar hun plaats van herkomst. Mensen van Poolse afkomst worden dan ook beschouwd als de nieuwe daklozen. Het is begrijpelijk dat Rotterdam niet meer iedereen wil helpen, want de grenzeloze gastvrijheid is in het verleden uit de hand gelopen en kostte de stad erg veel geld. Daklozen die niet in aanmerking

komen voor hulpverlening, maar niet weg willen uit de stad hebben een probleem. Net als in andere postindustriële steden worden ook in Rotterdam veel beperkingen opgelegd aan het gebruik van de openbare ruimte. Vanaf midden jaren '90 heeft de stad een veiligheidsdienst waar daklozen steeds nadrukkelijker mee te maken kregen. Lokale verordeningen worden strikt gehandhaafd waardoor allerlei gedrag is gecriminaliseerd, en met fysieke maatregelen wordt de openbare ruimte extra ontoegankelijk gemaakt. Het beleid in Rotterdam is niet net als in Amerikaanse steden eenzijdig repressief, maar kan ook zeker gekenmerkt worden door de sociale aanpak. Door de combinatie van zorg en repressie zijn overlast en criminaliteit zichtbaar teruggedrongen, waardoor dakloosheid vrijwel niet meer zichtbaar is op straat. Daklozen die niet in aanmerking komen voor zorg verlaten de stad omdat er voor hen geen reden meer is om te blijven, of ze blijven omdat ze zich goed weten te verstoppen in marginale stedelijke ruimtes. De gemeente Rotterdam moet er voor zorgen dat dit dak- en thuislozenbeleid ondanks de huidige bezuinigingen wordt doorgezet in de toekomst. Wel moet de stad oog blijven houden voor schrijnende gevallen die niet in aanmerking komen voor zorg, en in bepaalde situaties uitzonderingen kunnen maken en hulp verlenen. Daarnaast zouden agenten op straat in sommige gevallen toleranter kunnen zijn tegenover dak- en thuislozen en pas op kunnen treden wanneer er daadwerkelijk sprake is van overlast, in plaats van strikt handhaven en voor elk klein vergrijp bekeuren.

In Antwerpen is tot op de dag van vandaag nooit zoals in Rotterdam een dak- en thuislozenbeleid opgesteld. Op dit punt verschillen beide steden sterk van elkaar. Tot 1993 werden daklozen opgevangen in kolonies buiten de stad die in werking waren in verband met de wet op de landloperij. Na de afschaffing van de wet en de opheffing van de kolonies blijkt het voorzieningenaanbod in Antwerpen onvoldoende te zijn. Ondanks uitbreidingen door de jaren heen is het aanbod tegenwoordig zowel kwalitatief als kwantitatief nog altijd ontoereikend. Door het gebrek aan alternatieven wordt men vaak gedwongen om gebruik te maken van de (semi-)openbare ruimte, waardoor op een aantal plaatsen in de stad sprake is van overlast. Ondanks het gebrek aan voorzieningen lijkt de daklozenproblematiek grotendeels onzichtbaar te zijn. Er heeft in Antwerpen nooit een officiële dak- en thuislozentelling plaatsgevonden, dus er is weinig inzicht in de omvang van de problematiek, maar het lijkt er nooit een zodanige grote omvang te hebben gehad als in Rotterdam. Men maakt veel gebruik van elkaars woonruimte waardoor relatief weinig daklozen de nacht buiten doorbrengen. Het is meer een thuislozenproblematiek die vooral overdag in bepaalde delen van de stad zichtbaar is. De stad kampt wel duidelijk met drugsgerelateerde overlast, een probleem wat Rotterdam in het verleden adequaat heeft aangepakt door zowel repressie als zorg in de vorm van onder meer gebruikersruimten en verslaafdenopvang. Net als in Rotterdam is de maatschappelijke tolerantie ten opzichte van daklozen sterk gedaald. Ook in Antwerpen is de lokale politiek opgeschoven naar rechts en wenst men overlast te bestrijden en veiligheid te vergroten. Het veiligheidsbeleid dat zich in Antwerpen na de eeuwwisseling heeft ontwikkeld richt zich niet specifiek op dakloosheid, maar meer op drugsgerelateerde overlast en prostitutie. Met politieacties, fysieke maatregelen en de strikte handhaving van lokale verordeningen tracht men deze en andere overlast aan te pakken. Indirect ondervinden daklozen hier veel hinder van en de openbare ruimte wordt voor hen steeds ontoegankelijker. De stad wenst net als Rotterdam en alle andere postindustriële steden een aantrekkelijke leefomgeving te creëren waarmee de lokale economie wordt gestimuleerd. Voor beide steden is een positief imago van groot belang. In Antwerpen is er echter geen bereidheid om te investeren in een integraal dak- en thuislozenbeleid. In plaats daarvan tracht men de overlast op repressieve wijze aan te pakken en ongewenste verslaafden naar de rand van de stad te verplaatsen, zonder oog te hebben voor de oorzaken van de problemen. Het is begrijpelijk dat de stad criminaliteit en overlast wenst aan te pakken, maar zonder voldoende te investeren in hulpverlening wordt dat een lastige opgave. Als de nadruk blijft liggen op een repressief beleid dan zal de situatie niet verbeteren. Men zal mensen een alternatief moeten bieden voor hun noodzakelijke verblijf in de (semi-) openbare ruimte. Er moet allereerst onderzocht worden in hoeverre de hulpverlening momenteel kwalitatief en kwantitatief ontoereikend is. Op basis daarvan kan een integraal beleid worden geformuleerd. Voor de uitvoering van een dergelijk plan is zeer veel geld nodig. Daarom is er politieke bereidheid en draagvlak nodig dat kan ontstaan door succesvolle voorbeelden te tonen zoals de aanpak in Rotterdam en de andere grote Nederlandse steden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
Figuren	12
1. Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Wetenschappelijke relevantie	16
1.3 Maatschappelijke relevantie	17
1.4 Doelstelling	18
1.5 Onderzoeksmodel	20
1.6 Vraagstelling	21
1.7 Begripsbepaling	22
1.8 Opbouw	23
2. De Ongewenstheid van Daklozen in Postindustriële Steden	24
2.1 Dakloosheid in Westerse steden	24
2.1.1 Ontwikkeling en oorzaken van de problematiek	24
2.1.2 Leven in de openbare ruimte	25
2.2 De postindustriële stad	25
2.2.1 Kenmerken	25
2.2.2 Het einde van de openbare ruimte	26
2.3 Dakloosheid in een postindustriële samenleving	27
2.3.1 Maatschappelijke houding ten opzichte van daklozen	27
2.3.2 Conflicten in de openbare ruimte	29
2.4 De ruimtelijke uitsluiting van daklozen	30
2.4.1 Controle op de openbare ruimte	30
2.4.2 Ruimtelijke uitsluiting in de praktijk	31
2.4.3 Strategisch gedrag van de daklozen	34
2.4.4 Alternatieven voor een repressieve aanpak	34
2.5 Conclusies	35
3. Methodologische Verantwoording	36
3.1 Onderzoeksstrategie	36
3.2 Onderzoeksmateriaal	37
4. Dakloosheid in Rotterdam: Stad zonder hart?	40
4.1 De Rotterdamse daklozenproblematiek	40
4.1.1 Omvang van de populatie	40
4.1.2 Kenmerken van de populatie	42
4.1.3 Zichtbaarheid in de openbare ruimte	43
4.1.4 Maatschappelijke houding	46
4.2 Dak- en thuislozenbeleid en hulpverleningsaanbod	49
4.2.1 De situatie tot begin 21 ^e eeuw	49
4.2.2 Zorg en repressie	52
4.2.3 Plan van Aanpak Maatschappelijk Opvang	55

4.2.4 Centraal Onthaal	57
4.3 Veiligheidsbeleid en de omgang met dakloosheid	60
4.3.1 Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid	60
4.3.2 Politieel optreden	62
4.3.3 De aanpak van drugsoverlast	63
4.3.4 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	66
4.3.5 Fysieke maatregelen	67
4.3.6 Strategisch gedrag	69
4.4 De opkomst en ondergang van ongewenste fenomenen: Pauluskerk, Perron Nul en Keileweg	69
4.4.1 Pauluskerk	69
4.4.2 Perron Nul	70
4.4.3 Keileweg	72
4.5 Conclusies	72
5. Dakloosheid in Antwerpen: Is 't Stad van iedereen?	76
5.1 De Antwerpse daklozenproblematiek	76
5.1.1 De populatie	76
5.1.2 Zichtbaarheid in de openbare ruimte	77
5.1.3 Maatschappelijke houding	78
5.2 Dak- en thuislozenbeleid en hulpverleningsaanbod	80
5.2.1 De wet op de landloperij	80
5.2.2 Gevolgen van de afschaffing van de wet	81
5.2.3 Huidig beleid en hulpverleningsaanbod	82
5.2.4 Visies op het huidige beleid en hulpverleningsaanbod	83
5.3 Veiligheidsbeleid en de omgang met dakloosheid	86
5.3.1 Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid	86
5.3.2 Politieel optreden	87
5.3.3 Politiecodex	90
5.3.4 Fysieke maatregelen	91
5.4 Stadsvernieuwing en overlastbestrijding op het De Coninckplein	91
5.4.1 Stadsvernieuwing in Antwerpen	91
5.4.2 De problematiek van het De Coninckplein	92
5.4.3 Repressieve beleidsstrategieën	95
5.4.4 Verhuizing Free Clinic	98
5.5 Conclusies	99
6. Conclusies en Aanbevelingen	102
6.1 Conclusies	102
6.2 Aanbevelingen	105
6.2.1 Aanbevelingen Rotterdam	105
6.2.2 Aanbevelingen Antwerpen	106
Literatuurlijst	108
Bijlagen	114
1. Plattegrond Rotterdam	114
2. Plattegrond Antwerpen	115
3. Afbeeldingen Rotterdam	116
4. Afbeeldingen Antwerpen	119

Figuren

Figuur 1. Ligging Antwerpen en Rotterdam in landelijk perspectief	15
Figuur 2. Ligging Antwerpen en Rotterdam in regionaal perspectief	15
Figuur 3. Onderzoeksmodel	20

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het conceptuele ontwerp van het onderzoek, waarmee duidelijk wordt wat in en met dit onderzoek bereikt zal worden. Hierbij is gebruik gemaakt van het boek 'Het ontwerpen van een onderzoek' van Verschuren en Doorewaard (2007). Allereerst wordt in de aanleiding beschreven wat de bredere context van het onderwerp van dit onderzoek is. In de tweede en derde paragraaf komen respectievelijk de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van deze scriptie aan bod. Vervolgens komt in de vierde paragraaf de doelstelling van het onderzoek naar voren, die is afgeleid van en ingebed in de aanleiding uit de eerste paragraaf. Het onderzoeksmodel in de vijfde paragraaf is een schematische weergave van de belangrijkste stappen die in het onderzoek genomen worden om de doelstelling te bereiken. In paragraaf zes wordt de benodigde kennis geformuleerd in de vorm van een vraagstelling met onderzoeksvragen. De belangrijkste begrippen uit de doel- en vraagstelling worden gedefinieerd in de begripsbepaling zoals verwoord in paragraaf 7. Tot slot wordt in paragraaf 8 de verdere opbouw van het rapport besproken.

1.1 Aanleiding

In de meeste Westerse steden wordt het fenomeen dakloosheid als één van de grootste maatschappelijke problemen beschouwd. Het niet hebben van onderdak kan enerzijds worden gezien als een economische conditie met als oorzaken armoede en een tekort aan betaalbare woningen. Armoede wil in dit verband zeggen dat een persoon weinig bestaansmiddelen heeft om aan de wezenlijke menselijke levensbehoeften te voldoen. Tot deze levensbehoeften behoren behalve huisvesting onder andere ook voedsel en kleding. Het beeld van mensen zonder de beschikking over deze primaire zaken is iets wat in onze Westerse opvatting toebehoort tot ontwikkelingslanden. Dakloosheid is behalve een economische conditie ook een sociale conditie, bijvoorbeeld door falend beleid ten aanzien van onderwijs, gezondheid en welvaart (Finley & Calabrese Barton, 2003, p. 483). Volgens Toro en anderen (2007, p. 506) wordt in de bestaande literatuur aangenomen dat van alle ontwikkelde landen de problematiek in de Verenigde Staten het grootst is, en dat ook in landen als Groot-Brittannië, Frankrijk, Australië en Canada veel dakloosheid voorkomt. Dakloosheid wordt beschouwd als iets wat in het Westen niet nodig zou moeten zijn en vaak ook onterecht als een vrijwillige keuze (Mitchell, 1997, p. 318). Een onderzoek van Von Mahs (2005, p. 938) toont bijvoorbeeld aan dat bijna alle daklozen, in dit geval in Berlijn en Los Angeles, hun dakloosheid graag willen beëindigen en weer een 'normaal' leven willen leiden.

Tegelijkertijd hebben stadsbestuurders een groot belang bij een aantrekkelijke stad waar mensen graag vertoeven. In de huidige Westerse postindustriële steden draait namelijk veel om consumptie, waar het vroeger in het industriële tijdperk nog om productie ging (Zukin in Hubbard, 2006, p. 48). Door het veranderende karakter van deze steden worden daklozen, die door hun gedrag op verschillende manieren voor overlast kunnen zorgen, steeds meer als ongewenste overlastgevers gezien. Om de orde te kunnen handhaven en de overlast van daklozen te kunnen beperken, worden door overheden maatregelen getroffen die getypeerd kunnen worden als antidakloosheidbeleid. Voornamelijk steden in de Verenigde Staten staan bekend om de harde aanpak van daklozen en andere ongewenste gebruikers van de openbare ruimte. Met antidakloosheidbeleid wordt de problematiek onzichtbaar gehouden voor de 'gewone' burgers, zodat bepaalde gebieden binnen de stad prettige verblijfruimtes blijven of worden voor de meer welvarende mensen, de consumenten. Wanneer inwoners, werknemers, toeristen en andere gebruikers van de stad niet meer geconfronteerd hoeven te worden met het aanzicht van daklozen, kan dit de stad een beter imago geven.

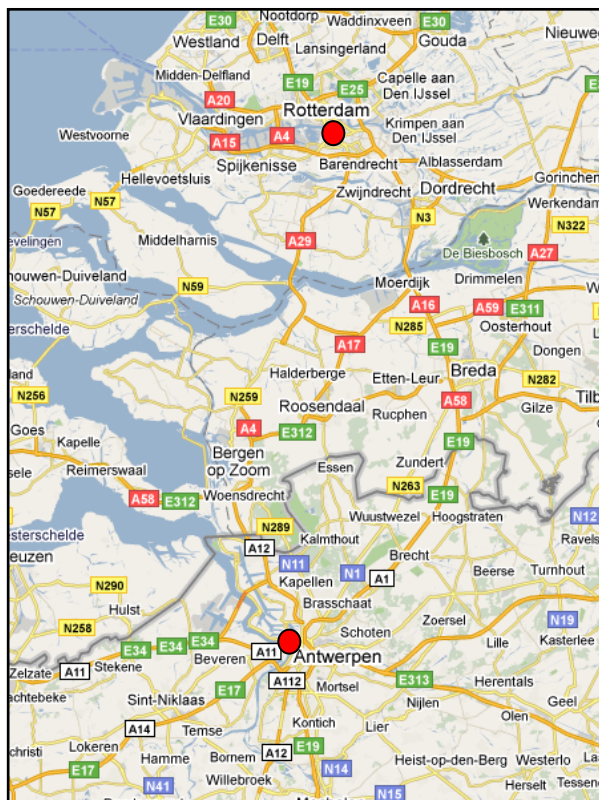
Antidakloosheid kan in verschillende vormen voorkomen. Door steden wordt bijvoorbeeld lokale wetgeving geformuleerd waarmee het gedrag van daklozen wordt gecriminaliseerd. Op die manier kan ongewenst gedrag zoals bedelen, slapen en rondhangen op specifieke plaatsen leiden tot bekeuringen. Dergelijke antidakloosheidwetten beperken daklozen in hun vrijheden. Ook op andere manieren wordt de

openbare ruimte bewust ontoegankelijk gemaakt voor daklozen, bijvoorbeeld door het plaatsen van hekken en camera's, en het vervangen van het straatmeubilair. Wanneer een dakloze door een gebrek aan alternatieven aangewezen is op de straat, dan heeft een antidakloosheidsbeleid negatieve gevolgen. Het toch al zware leven van een dakloze zal steeds meer het karakter aannemen van overleven. Overigens is de omgang met daklozen in Westerse steden niet altijd eenzijdig repressief. Er wordt namelijk door overheden ook geïnvesteerd in opvang en hulpverlening. De verhouding tussen zorg enerzijds en repressie anderzijds lijkt van plaats tot plaats te verschillen. In sommige steden lijkt men vooral zero tolerance als oplossing van de problematiek te zien, terwijl dit mogelijk slechts leidt tot een verplaatsing van problemen.

Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is het interessant om dichterbij huis te kijken naar de stedelijke daklozenproblematiek en de manier waarop lokale overheden beleidsmatig met dit fenomeen omgaan. Dit onderzoek richt zich op de Nederlandse stad Rotterdam en de Belgische stad Antwerpen, waardoor het tegelijkertijd ook een grensoverschrijdende vergelijking is tussen het beleid in twee verschillende Europese landen. De geografische ligging van de steden is zichtbaar in figuur 1 en 2. Beide steden hebben een wereldhaven en hoewel deze havens nog altijd een belangrijke economische functie hebben, kunnen zowel Rotterdam als Antwerpen tegenwoordig beschouwd worden als postindustrieel. Uitermark en Duyvendak (2005) geven bijvoorbeeld aan dat Rotterdam tegenwoordig een culturele stad probeert te worden. Zo is de stad in 2001 door de Europese Unie aangewezen als culturele hoofdstad. Uitermark en Duyvendak zien dit als een poging van de stad om middenklasse huishoudens aan te trekken. Volgens hen is het stadsbestuur wantrouwend ten opzichte van de eigen bevolking. Men zou verlangen naar middenklasse normen en waarden. In zowel Rotterdam als Antwerpen probeert men nadrukkelijk postindustriële ontwikkelingen op gang te brengen.



Figuur 1. Ligging Antwerpen en Rotterdam in landelijk perspectief (bron: maps.google.nl).



Figuur 2. Ligging Antwerpen en Rotterdam in regionaal perspectief (bron: maps.google.nl).

In beide steden kan men de aanwezigheid van een daklozenproblematiek verwachten. Volgens Toro (2007, p. 470) zijn de grootste concentraties van daklozen in alle ontwikkelde landen te vinden in de grootste stedelijke gebieden, en het lijkt er op dat deze concentraties zich bevinden in sommige van de traditioneel armste gebieden. Op 31 december 2008 telde de stad Antwerpen ongeveer 477.000 inwoners

waarvan ongeveer 15% als allochtoon wordt gerekend. Met dit inwoneraantal is het de tweede stad van België na Brussel en voor steden als Gent, Luik en Charleroi. Begin 2009 was in Antwerpen bijna 9% van de potentiële beroepsbevolking werkloos, en in juli 2009 was ruim 15% van de werkelijke beroepsbevolking werkloos. De werkloosheidsgraad in Antwerpen is hiermee twee keer hoger dan het Vlaamse gemiddelde, en het hoogst van alle Vlaamse centrumsteden (Haex, Rombaut, Seeuws & Kerckhove, 2009; Stad Antwerpen, z.j.). Qua inwoneraantal zijn Antwerpen en Rotterdam vergelijkbaar. De gemeente Rotterdam telt begin 2010 bijna 594.000 inwoners waarvan bijna de helft als allochtoon wordt aangemerkt. Met dit inwoneraantal is Rotterdam de tweede stad van Nederland na Amsterdam en voor Den Haag en Utrecht. Het kan zijn dat door verschillen in definities de percentages allochtonen in beide steden zo veel van elkaar verschillen. November 2009 was ruim 8% van de potentiële Rotterdamse beroepsbevolking en ruim 12% van de werkelijke beroepsbevolking werkloos. Deze werkloosheidscijfers lijken op die van Antwerpen, waarbij in Antwerpen een groter deel van de werkelijke beroepsbevolking werkloos is. Ongeveer 13% van de Rotterdamse huishoudens had in 2007 een inkomen onder de armoedegrens, terwijl dit landelijk slechts 7% was (De Graaf, 2010; Hoppesteijn, 2010; UWV WERKbedrijf, 2009). Exacte armoedecijfers over de Antwerpse bevolking zijn niet bekend, maar de stad telt in vergelijking tot de rest van Vlaanderen veel meer mensen die een groot risico lopen om in armoede te leven, wat bijvoorbeeld de werkloosheidsaantallen laten zien (Samenlevingsopbouw Antwerpen stad, z.j.). Volgens Uitermark en Duyvendak (2005, p. 4) zijn in Nederland stedelijke problemen nergens zo ernstig als in Rotterdam. Hierbij gaat het vooral om problemen die betrekking hebben op de grote aanwezigheid van etnische minderheden. In de stad wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe en harde maatregelen om de problemen aan te pakken.

Concluderend kan gesteld worden dat de postindustriële steden Antwerpen en Rotterdam qua demografische kenmerken niet erg verschillend zijn van elkaar, en dat in beide steden relatief veel armoede voorkomt. Dergelijke cijfers laten zien dat veel mensen in deze steden het risico lopen om dakloos te raken. Om die reden zijn deze gebieden geschikt voor een vergelijkend onderzoek naar de ruimtelijke uitsluiting van daklozen.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Het daklozenprobleem wordt tegenwoordig in de meeste ontwikkelde landen erkend, en onderzoek naar het onderwerp is groeiende (Toro e.a., 2007, p. 506). Sociale wetenschappers in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië hielden zich al veel eerder bezig met dakloosheid dan wetenschappers in de meeste andere ontwikkelde landen in de wereld. Dit kan zijn omdat dakloosheid in landen buiten de VS en Groot-Brittannië tot voor kort niet algemeen werd beschouwd als een groot sociaal probleem. De groeiende belangstelling voor het fenomeen in Europa, Australië en Japan kwam pas in de loop van de jaren '90 op gang, terwijl dit in de VS al eind jaren '80 en begin jaren '90 het geval was (Toro, 2007, p. 469). Pas vanaf midden jaren '90 wordt er in Europa steeds meer onderzoek verricht naar dakloosheid. Veel onderzoek richt zich op het vaststellen van de aantallen daklozen. Daarnaast zijn er veel studies gedaan naar de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de bevolkingsgroep. Ook bestaan er een behoorlijk aantal publicaties waarin de maatschappelijke oplossing van de problematiek naar voren komt. Deze richten zich bijvoorbeeld op de huisvestingsmarkt voor armen, en faciliteiten, rehabilitatieprogramma's en geestelijke gezondheidsprogramma's voor daklozen. Naar andere thema's zoals de oorzaken van dakloosheid is veel minder onderzoek gedaan (Federaal Wetenschapsbeleid, 2003). In Nederland was er tot in de jaren '80 slechts beperkt wetenschappelijke interesse in dakloosheid. De weinige academische studies van voor 1990 zijn voornamelijk uitgevoerd door sociaal psychologen en kenden vooral een individueel-psychologische benadering op dakloosheid. Daardoor was er weinig aandacht voor structurele verklaringen van het fenomeen. Rond 1990 begonnen onderzoekers zich nadrukkelijker met het onderwerp bezig te houden. Verschillende kleinschalige onderzoeken en een aantal grootschalige onderzoeken werden uitgevoerd om empirisch materiaal te verzamelen en aanbevelingen te doen aan maatschappelijk werkers en beleidsmakers. De nadruk lag meer op de praktische toepasbaarheid dan op theoretische ontwikkeling. Nog altijd is er weinig onderzoek naar dakloosheid in Nederland, maar met de publicatie van enkele proefschriften waarbij specifieke aandacht uitgaat naar de theoretische basis van

dakloosheid, lijkt er een groeiende wetenschappelijke interesse in het onderwerp te zijn ontstaan (Van Doorn & Van Leeuwen, 2005).

Volgens Snow en Mulcahy (2001) kan vrijwel al het verrichte onderzoek over dakloosheid worden onderverdeeld in drie categorieën. De eerste is meer gericht op surveys waarbij gekeken wordt naar de dakloze als individu. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kwantitatieve eigenschappen van een daklozenpopulatie. De tweede categorie is meer van een macroniveau en kijkt bijvoorbeeld naar verschillen tussen steden. Tot de derde categorie behoort het etnografische veldwerk, waarbij de levenswijze van de dakloze als onderzoeksobject wordt beschouwd. Volgens Snow en Mulcahy worden in deze onderzoeken belangrijke aspecten van dakloosheid belicht, maar gaat te weinig aandacht uit naar de 'sociaalruimtelijke dynamiek' van dakloosheid. Er zou dus meer gekeken moeten worden naar de relatie tussen het aspect ruimte en het sociale fenomeen dakloosheid en de variabiliteit daarin. Door het onderzoek meer te richten op deze kant van dakloosheid kan het dagelijks leven van de dakloze en de moeilijkheden daarin, beter begrepen worden. Volgens Snow en Mulcahy is de ruimtelijke dynamiek van dakloosheid veel gecompliceerder dan de relatie tussen stedelijke ruimte en dakloosheid op het eerste gezicht lijkt. Voorgaande onderzoeken naar deze relatie waren volgens hen dan ook te algemeen en misleidend. Om die reden is onderzoek naar de ruimtelijke dynamiek van dakloosheid gewenst, waarbij kan worden voortgebouwd op bestaand onderzoek.

Von Mahs (2005, p. 944) geeft aan dat er al veel onderzoek is gedaan naar het feit dat dakloze personen in vrijwel alle grote postindustriële steden in Europa en Noord Amerika steeds meer te maken krijgen met bestraffende antidakloosheidswetten en verordeningen, en de strikte handhaving van de openbare orde en veiligheidswetten. Volgens hem heeft het bestaande onderzoek echter geen aandacht voor de mate waarin dit bestraffende beleid voorkomt, op wie het beleid precies invloed heeft en welke consequenties het heeft op het leven en de beëindigingmogelijkheden van daklozen.

Dit onderzoek is van belang omdat er in Nederland en België relatief weinig over dit onderwerp is geschreven. Over dakloosheid in Rotterdam is voldoende te lezen, maar er wordt slechts beperkt aandacht geschonken aan het handhavingsbeleid in de openbare ruimte. Over dakloosheid in Antwerpen is vrijwel niets bekend, en over de omgang met de problematiek in de openbare ruimte dus ook niet. In dit onderzoek zal veel aandacht uitgaan naar de relatie tussen ruimte en dakloosheid, en er zal onderzocht worden in welke mate zich een bestraffend beleid voordoet, op wie dit beleid invloed heeft en in hoeverre dit consequenties heeft voor daklozen.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dakloosheid werd vroeger nog beschouwd als een probleem dat toebehoorde tot landen in de Derde Wereld en tot periodes van oorlog en economische recessie. In de meeste ontwikkelde landen heeft het zich echter recent ontwikkeld tot een belangrijke sociale kwestie (Toro, 2007, p. 461). Er zijn dan ook voldoende redenen om het dakloosheidsfenomeen als een relevant onderzoeksobject voor een geografisch onderzoek te beschouwen. Dakloosheid is een groot maatschappelijk probleem. In de VS bijvoorbeeld werd dakloosheid vanaf midden jaren '80 en in de jaren '90 gezien als één van de grootste sociale problemen (Snow & Mulcahy, 2001, p. 151). Dit was te danken aan de groei van het fenomeen in de jaren '80 en het feit dat het meer zichtbaar werd, doordat daklozen zich steeds meer begaven in gebieden van andere burgers. Ze werden daardoor hét symbool voor onbeschaafdheid of non-burgerlijkheid (Hunter in Snow & Mulcahy, p. 151). Ook zorgden ze voor een groter gevoel van stedelijke onveiligheid (Wilson in Snow & Mulcahy, p. 151). Het dakloosheidsprobleem werd in de VS zelfs in verband gebracht met situaties van steden in ontwikkelingslanden (Snow & Mulcahy, p. 151). Concluderend stellen Snow en Mulcahy dat vanaf midden jaren '80 behalve de Aids problematiek, weinig sociale problemen zo veel publieke bezorgdheid en discussie hebben veroorzaakt als dat het geval is bij dakloosheid.

Begin 2006 zouden alleen al de 4 grote steden in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) ongeveer 10.000 dak- en thuislozen hebben, en daarnaast dreigden ongeveer 11.800 mensen in

deze steden dit te worden (Rijk en 4 grote steden, 2006). Uit een telefonisch onderzoek blijkt dat meer dan 10% van de Belgische bevolking ooit een belangrijk huisvestingsprobleem kende, en dat ongeveer 6% van de bevolking minstens één keer zelf dakloos was, maar waarschijnlijk liggen de werkelijke aantallen hoger. België bevindt zich hiermee rond het Europees gemiddelde. Volgens het Federaal Wetenschapsbeleid toont het hoge percentage aan dat de huisvestingsonzekerheid in België een belangrijk en zorgwekkend sociaal fenomeen is. Het is volgens de onderzoekers daarnaast aannemelijk dat in België een toenemend aantal mensen met huisvestingsproblemen te maken zal krijgen, en thuisloos zal worden (Federaal Wetenschapsbeleid, 2003, p. 5-6). In België zou het in 2003 gaan om 17.000 daklozen, maar dit cijfer is behoorlijk onbetrouwbaar aangezien er in België geen officiële tellingen bestaan (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, z.j.). Deze cijfers geven aan hoe groot de problematiek in Nederland en België is. Tevens kan de huidige economische crisis het aantal daklozen flink doen toenemen.

Het is begrijpelijk dat steden op willen treden tegen de overlast die gepaard gaat met de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld, maar louter mensen van straat vegen is niet de juiste oplossing. Voor een structurele oplossing van de problematiek moeten steden sociaal ingrijpen. Daklozen moeten behandeld worden als burgers met rechten en plichten, en door middel van wetenschappelijk onderzoek kan aangetoond worden of de omgang met daklozen, in dit geval in Rotterdam en Antwerpen, de juiste is.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van een onderzoek is datgene wat men met een onderzoek wil bereiken of helpen bereiken. In de aanleiding is het onderwerp van het onderzoek geschetst. Dit onderzoek moet inzicht geven in de manier waarop Rotterdam en Antwerpen omgaan met de aanwezigheid van daklozen in de openbare ruimte. Een korte blik op de literatuur maakt namelijk duidelijk dat daklozen in Westerse steden vaak als ongewenst worden beschouwd, en dat lokale overheden op allerlei manieren proberen het probleem de kop in te drukken, wat niet altijd ten gunste is van de kwaliteit van leven van daklozen. Dit beleid kan omschreven worden als antidakloosheidbeleid.

Een onderzoek kan qua doelstelling meer theoriegericht of meer praktijkgericht zijn. Met een helder theoretisch kader zullen theoretische inzichten worden toegepast om dit onderzoek vorm te geven, maar de doelstelling richt zich niet op het ontwikkelen of toetsen van theorieën. Het onderzoek heeft dus niet zo zeer een theoriegericht karakter. Wel vindt empirische toetsing van theorieën plaats omdat de situatie in de steden Rotterdam en Antwerpen wordt vergeleken met inzichten uit de literatuur. Dit heeft echter niet tot doel om deze theorieën aan te passen, maar om beide steden in een bredere context te kunnen plaatsen. Op die manier kunnen Rotterdam en Antwerpen in relatie tot andere Westerse steden worden besproken. Dit onderzoek is dan ook meer praktijkgericht dan theoriegericht. Het is echter ook niet puur praktijkgericht want in dat geval zou de doelstelling zijn dat een bijdrage wordt geleverd aan een interventie om een bestaande praktijksituatie te veranderen. Dit onderzoek heeft daarnaast geen opdrachtgever, maar wordt op eigen initiatief uitgevoerd. Het hoeft dus geen aanbevelingen te bieden die bij kunnen dragen aan de oplossing van een praktijkprobleem, maar probeert slechts uitspraken te doen over een specifieke praktijksituatie. Wel kan worden gesteld dat dit onderzoek een signalerende functie heeft, wat mogelijk kan leiden tot actie bij de lokale overheden.

Bij praktijkgericht onderzoek kan gebruik worden gemaakt van de interventiecyclus, wat een instrument is voor probleemoplossend handelen. In deze cyclus worden de fasen probleemanalyse, diagnose, ontwerp, interventie/verandering en evaluatie onderscheiden. Het probleem dat besproken is in het projectkader bevindt zich vooral in het stadium van probleemanalyse. Bij een probleemanalyse moet een probleem onder de aandacht worden gebracht van belanghebbenden. Het is mogelijk dat men in Antwerpen en Rotterdam niet bewust is van een probleem wat er misschien wel degelijk is. Dit onderzoek kan betrokkenen bewust maken van de mogelijke problematische situatie. Daarnaast moet met een probleemanalyse duidelijk worden wat het probleem is, waarom het een probleem is en voor wie het een probleem is. De feitelijke situatie in beide steden zal hiervoor blootgelegd moeten worden. Daarnaast

heeft dit onderzoek ook voor een deel een diagnostische functie. Hierbij wordt onderzocht wat de achtergronden en de oorzaken van de problematiek zijn. Het ontstaan van de gesignaleerde problematiek zal ook in kaart worden gebracht door inzicht te krijgen in de meningen en percepties van betrokkenen over de oorzaken van het probleem.

Concluderend kan gesteld worden dat deze masterscriptie meer een praktijkgericht onderzoek is dan een theoriegericht onderzoek, maar omdat er geen opdrachtgever bij betrokken is, is het niet volledig praktijkgericht. De inzichten die in de literatuur zijn terug te vinden over de omgang met dakloosheid in Westerse steden worden vergeleken met de situatie in Rotterdam en Antwerpen, maar dit heeft niet tot doel om nieuwe theorieën te formuleren of bestaande theorieën aan te passen. Het onderzoek zal uiteindelijk op de eerste plaats moeten leiden tot een probleemanalyse en waar mogelijk ook tot een diagnose van het probleem. Wanneer met dit onderzoek een problematische praktijk aan het licht wordt gebracht, dan kan dit rapport een signaleringsfunctie krijgen.

Op basis van het voorgaande is de doelstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

De doelstelling van dit onderzoek is bepalen op welke wijze Rotterdam en Antwerpen door de jaren heen zijn omgegaan met de aanwezigheid van daklozen in de (semi-)openbare ruimte en wat daarbij de verschillen en overeenkomsten zijn tussen beide steden, door inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de dak- en thuislozenproblematiek, het dak- en thuislozenbeleid en voorzieningenaanbod, de maatschappelijke houding en het veiligheidsbeleid in deze steden vanaf de jaren '80 tot en met heden.

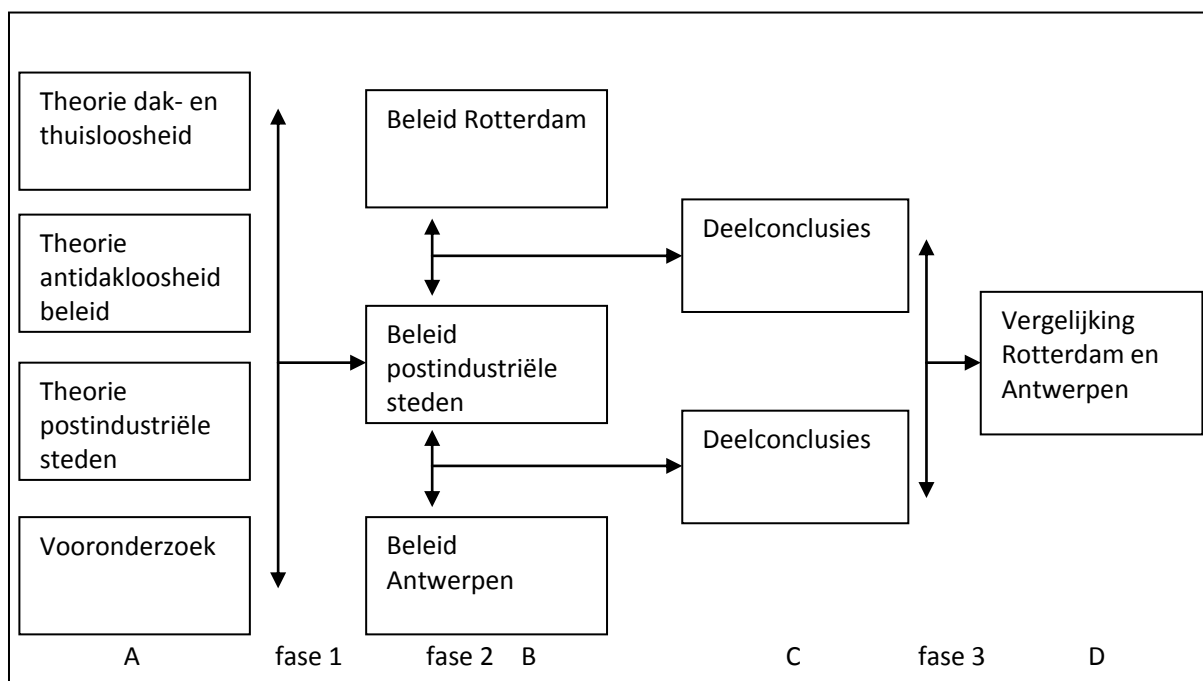
Deze doelstelling maakt duidelijk wat van het onderzoek verwacht mag worden (het externe doel) en wat er globaal in het onderzoek zal gebeuren (het interne doel). Het eerste gedeelte van de doelstelling is het externe doel, ofwel het doel van het onderzoek. Dit geeft aan welke bijdrage het onderzoek probeert te leveren aan de oplossing van het probleem in het projectkader. Maar al eerder is aangehaald dat dit onderzoek niet primair beoogd bij te dragen aan de oplossing van een praktijkprobleem. Wel kan het onderzoek het bestaan van antidakloosheidbeleid aan het licht brengen en ontstaat er mogelijk meer aandacht voor de rechten van daklozen in beide steden. Het onderzoek kan aanleiding zijn tot verder onderzoek en op die manier bijdragen aan de aanpassing van lokaal beleid. Qua extern doel moet het onderzoek leiden tot een vergelijking tussen de steden Rotterdam en Antwerpen waarbij er aandacht is voor de omgang met de daklozenproblematiek.

Het tweede gedeelte van de doelstelling is het interne doel, ofwel het doel in het onderzoek. Het interne doel moet duidelijk maken op welke wijze de beoogde bijdrage van het onderzoek zal worden geleverd. Het moet een indicatie geven van het soort kennis, informatie en/of inzichten dat nodig is om het externe doel te kunnen behalen. Uit het tweede gedeelte van de doelstelling blijkt dat onderzocht zal worden welke ontwikkelingen in Rotterdam en Antwerpen vanaf de jaren '80 tot en met heden hebben plaatsgevonden die betrekking hebben op de omgang met daklozen in de (semi-)openbare ruimte. Omdat uit de literatuur blijkt dat de jaren '80 een periode is geweest waarin dakloosheid als maatschappelijk probleem is gegroeid en men harder op ging treden tegen de aanwezigheid van deze mensen in de publieke ruimte, wordt er voor gekozen om in dit onderzoek te kijken naar de situatie in Antwerpen en Rotterdam vanaf de jaren '80. Dit onderzoek probeert het onderwerp van meerdere kanten te belichten. Allereerst moet duidelijker worden hoe de problematiek zich heeft ontwikkeld, en vervolgens is er aandacht voor het lokale beleid. Steden kunnen bijvoorbeeld een sterk repressief beleid voeren ten aanzien van daklozen, maar daarnaast wel een breed hulpverleningsaanbod hebben waardoor het voor daklozen niet noodzakelijk is om gebruik te maken van de openbare ruimte. Daarom is er aandacht voor de ontwikkeling van het dak- en thuislozenbeleid en voorzieningenaanbod. Hierbij zal bekeken worden of de lokale overheden door de jaren heen beleid hebben ontwikkeld om de dak- en thuislozenproblematiek aan te pakken, bijvoorbeeld met mogelijkheden voor individuele hulpverlening gericht op re-integratie in de samenleving. Ook zal gekeken worden naar de aanwezigheid van voorzieningen zoals dag- en nachtopvang en sociale pensions. Dit moet resulteren in een totaalbeeld van de beleidsmatige aanpak van de problematiek. Vervolgens is er aandacht voor de maatschappelijke houding van de lokale politiek en

bevolking ten opzichte van de problematiek. Ten slotte zal het veiligheidsbeleid van beide steden onder de loep worden genomen. Er zal worden bepaald in hoeverre zich een antidakloosheidbeleid voordoet.

1.5 Onderzoeksmodel

Om bij wetenschappelijk onderzoek een brug te slaan tussen de doelstelling en de vraagstelling is het nuttig om een onderzoeksmodel op te stellen. Dit is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet zullen moeten worden om tot dit doel te kunnen komen. Theorie heeft bij dit onderzoek en bij elk ander onderzoek een cruciale inbreng, en het onderzoeksmodel betreft theoretische achtergronden bij het uitvoeren van het onderzoek. In figuur 3 is het onderzoeksmodel van dit onderzoek op schematische wijze weergegeven. Het model geeft de te gebruiken theorieën en kennis, het theoretisch kader, de onderzoeksobjecten en het doel van het onderzoek weer. Het onderzoeksmodel heeft vier kolommen die zijn afgebeeld in de vorm van hokjes (A t/m D), en 3 analysefases die zijn afgebeeld als pijlencombinaties (fase 1 t/m 3). Verticale dubbele pijlen staan voor confrontaties. Dit wil zeggen dat er bijvoorbeeld vergelijkingen en afwegingen zullen plaatsvinden. Uit deze confrontaties volgen één of meer conclusies die zijn weergegeven met horizontale enkelvoudige pijlen.



Figuur 3. Onderzoeksmodel.

De kolommen A tot en met D staan voor de stappen die in dit onderzoek genomen moeten worden. Kolom A geeft de totstandkoming van het theoretisch kader weer door gebruik te maken van bronnen. Dit gebeurt door theoretische inzichten uit de literatuur en inzichten uit het vooronderzoek (zoals gesprekken met deskundigen) tegen elkaar af te wegen. Het theoretisch kader vormt uiteindelijk de optiek waarmee naar de onderzoeksobjecten gekeken wordt. In dit onderzoek vormen het beleid in Rotterdam en Antwerpen voor de omgang met daklozen de onderzoeksobjecten. Kolom B betreft de toetsing van het theoretisch kader aan deze onderzoeksobjecten zodat de situatie in beide steden in een perspectief kan worden geplaatst. Uiteindelijk zullen over de onderzoeksobjecten uitspraken worden gedaan die leiden tot deelconclusies. Omdat dit een vergelijkende casestudy is worden de conclusies van de twee deelonderzoeken met elkaar vergeleken zoals weergegeven in kolom C. Dit resulteert in een vergelijking van de onderzoeksresultaten in Rotterdam en Antwerpen wat wordt opgenomen in kolom D. Daarmee wordt het (externe) doel van dit onderzoek bereikt.

Het model laat zoals gezegd drie fases zien waarin een confrontatie plaatsvindt. De volgende hoofdstukken zijn het resultaat van deze fases. Het tweede hoofdstuk van dit onderzoek heeft namelijk betrekking op de eerste analysefase van het onderzoeksmodel. In dat hoofdstuk is het theoretisch kader geformuleerd wat tot stand is gekomen aan de hand van literatuur en vooronderzoek. Het derde hoofdstuk waarin de methodologische verantwoording is te lezen, komt niet voort uit het onderzoeksmodel. De hoofdstukken vier en vijf vormen de tweede analysefase van het model en bespreken de onderzoeksresultaten per stad. Het laatste hoofdstuk geeft conclusies en aanbevelingen. De conclusies worden getrokken op basis van de laatste analysefase van bovenstaand model, en moeten duidelijk maken op welke punten Antwerpen en Rotterdam van elkaar verschillen en op welke vlakken er overeenkomsten zijn te ontdekken.

1.6 Vraagstelling

Om de doelstelling te bereiken is kennis, inzichten en informatie nodig die verkregen wordt door middel van de juiste onderzoeksvragen. Een adequate vraagstelling heeft efficiënte en sturende onderzoeksvragen. Efficiëntie wil zeggen dat de kennis die beantwoording van de vraagstelling oplevert moet bijdragen aan het bereiken van de doelstelling. Sturendheid wil zeggen dat de vraagstelling duidelijk moet maken wat er verder in het onderzoek zal moeten gebeuren. De onderzoeksvragen moeten namelijk aangeven welke soorten kennis nodig zijn, en welk materiaal in het onderzoek moet worden verzameld. Het gaat hierbij om het interne doel van het onderzoek. Omdat dit onderzoek vooral praktijkgericht probleemanalytisch en praktijkgericht diagnostisch is, is beschrijvende en verklarende kennis nodig. Met kennis van beschrijvende aard kunnen de ontwikkelingen in Antwerpen en Rotterdam nauwkeurig en zo werkelijkheidsgetrouw mogelijk worden vastgelegd. Dit is nodig voor praktijkgericht probleemanalytisch onderzoek. Met verklarende kennis kan duidelijk worden gemaakt hoe en waardoor deze situatie tot stand is gekomen, wat nodig is voor praktijkgericht diagnostisch onderzoek. Hierbij moet worden gezocht naar de achtergronden en oorzaken van het concrete probleem wat leidt tot causale verklaringen.

Een doelstelling kan bereikt worden door beantwoording van één of meer centrale vragen. Voor de beantwoording van centrale vragen zijn deelvragen nodig die uit de centrale vragen zijn afgeleid. Per centrale vraag moeten twee of meer deelvragen worden geformuleerd die zorgen voor sturing. Om tot centrale vragen te komen wordt het onderzoeksmodel in drie delen gesplitst. De eerste centrale vraag heeft betrekking op kolom A van het onderzoeksmodel. Het antwoord hierop is het theoretisch kader dat wordt opgenomen in hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport, waaraan de ontwikkelingen in Rotterdam en Antwerpen kunnen worden getoetst. De tweede centrale vraag hoort bij kolom B van het onderzoeksmodel en is de analyse van deze toetsing. Het antwoord hierop wordt opgenomen in de hoofdstukken 4 en 5 van het onderzoeksrapport, waarin per stad uitspraken worden gedaan. De laatste centrale vraag slaat op kolom C van het onderzoeksmodel. Het antwoord hierop is een vergelijking van de analyseresultaten van de twee steden in de context van het theoretisch kader. Deze wordt opgenomen in het zesde hoofdstuk van het onderzoeksrapport waarin de eindconclusies worden geformuleerd. Op deze manier is gekomen tot onderstaande centrale vragen en bijbehorende deelvragen.

Centrale vraag 1 (Hoofdstuk 2):

- Op welke manier wordt in Westerse postindustriële steden vanaf de jaren '80 tot en met heden omgegaan met de aanwezigheid van daklozen in de (semi-)openbare ruimte en wat zijn hiervoor de redenen?

Deelvragen:

- Hoe heeft in deze steden de dak- en thuislozenproblematiek zich ontwikkeld?
- In hoeverre hebben deze steden daklozenvoorzieningen en een beleid gericht op de oplossing van de dak- en thuislozenproblematiek?
- Wat is de maatschappelijke houding ten aanzien van daklozen in deze steden?
- In hoeverre wordt in deze steden een veiligheidsbeleid toegepast dat getypeerd kan worden als antidakloosheidsbeleid?

Centrale vraag 2 (Hoofdstukken 4 en 5):

- Op welke manier wordt in Rotterdam en Antwerpen vanaf de jaren '80 tot en met heden omgegaan met de aanwezigheid van daklozen in de (semi-)openbare ruimte en wat zijn hiervoor de redenen?

Deelvragen:

- Wat waren door de jaren heen de omvang en de kenmerken van de daklozenpopulaties in beide steden?
- Hoe was in beide steden door de jaren heen het voorzieningenaanbod voor daklozen?
- Is in de steden een dak- en thuislozenbeleid ontwikkeld?
- Wat is de maatschappelijke houding ten aanzien van daklozen in deze steden?
- Is in beide steden een veiligheidsbeleid toegepast dat kan worden getypeerd als antidakloosheidbeleid?

Centrale vraag 3 (Hoofdstuk 6):

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen Rotterdam en Antwerpen wat betreft de omgang met de aanwezigheid van daklozen in de (semi-)openbare ruimte vanaf de jaren '80 tot en met heden, en wat zijn de oorzaken voor deze verschillen en overeenkomsten?

Deelvragen:

- In hoeverre verschillen de daklozenpopulaties van elkaar wat betreft omvang en kenmerken?
- In hoeverre verschillen beide steden van elkaar qua dak- en thuislozenbeleid en voorzieningenaanbod?
- In hoeverre verschillen de steden van elkaar wat betreft de maatschappelijke houding ten aanzien van daklozen?
- In hoeverre verschillen beide steden van elkaar wat betreft de mogelijke toepassing van een antidakloosheidbeleid?

1.7 Begripsbepaling

Door nauwkeurig te omschrijven wat in dit onderzoek onder de belangrijkste begrippen wordt verstaan, is duidelijk waar en waarnaar in de theorie en in de werkelijkheid gekeken zal moeten worden en op wie en wat de doelstelling van het onderzoek zich moet richten. Een definitie is pas bruikbaar wanneer een begrip is afgebakend tot haalbare proporties, wanneer duidelijk is welke waarneembare zaken in de werkelijkheid onder de definitie vallen en wanneer die aansluit bij de doel- en vraagstelling van het onderzoek.

Een vraagstelling van een onderzoek heeft betrekking op een domein en een beweerde. Een onderzoek kan qua omvang ingeperkt worden door het domein, het beweerde of beide af te bakenen. Het domein is dat deel van de werkelijkheid waarover met dit onderzoek uitspraken gedaan zullen worden. Het beweerde is datgene wat je van het domein wilt weten of zeggen. In dit geval is het domein de aanwezigheid van het fenomeen dakloosheid in de (semi-)openbare ruimte van de steden Rotterdam en Antwerpen. Een domein moet altijd afgebakend worden naar plaats en tijd. De geografische grenzen van dit onderzoek hebben betrekking op het grondgebied van de gemeente Rotterdam en de stad Antwerpen. In dit onderzoek zijn qua tijdperk zowel de hedendaagse situatie als de ontwikkelingen door de jaren heen van belang. Hierdoor kan worden verklaard waarom de hedendaagse situatie is zoals die is. Omdat in de literatuur vanaf de jaren '80 aandacht wordt besteed aan het fenomeen antidakloosheidbeleid en omdat de daklozenproblematiek vanaf die tijd sterk is gegroeid en veranderd, zullen in dit onderzoek waar mogelijk de ontwikkelingen in beide steden vanaf het begin van de jaren '80 tot en met het heden onderzocht worden. Zoals gezegd is het beweerde datgene wat we willen weten van het domein. In dit

geval moet duidelijk worden wat het beleid is van de steden Rotterdam en Antwerpen ten aanzien van de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld.

De in de doel- en vraagstelling voorkomende begrippen daklozen, thuislozen, dak- en thuislozenbeleid, maatschappelijke houding, veiligheidsbeleid en antidakloosheidbeleid geven het domein en het beweerde van dit onderzoek aan. Deze begrippen hebben een nadere definiëring nodig. Op basis van inzichten uit de literatuur is voor dit onderzoek gekozen voor de volgende definities:

- In dit onderzoek wordt onder *daklozen* verstaan:
Personen die niet beschikken over of niet langdurig gebruik maken van zelfstandige reguliere huisvesting, residentiële huisvesting (ook ziekenhuizen en gevangenissen) of onderdak bij familie en vrienden, een zwervend bestaan leiden, en daarom regelmatig de nacht buiten doorbrengen eventueel afgewisseld met een beperkt aantal nachten in opvangcentra.
- In dit onderzoek wordt onder *thuislozen* verstaan:
Personen die niet beschikken over of niet langdurig gebruik maken van zelfstandige reguliere huisvesting, maar die vrijwel permanent gebruik maken van residentiële huisvesting en beschermde woonplekken (sociale pensions, beschermd wonen, internaten en algemene voorzieningen).
- In dit onderzoek wordt onder *dak- en thuislozenbeleid* verstaan:
Het beleid van de overheid dat gericht is op de aanpak van de dak- en thuislozenproblematiek door te voorzien in preventie, opvang en zorg en te werken aan maatschappelijke re-integratie.
- In dit onderzoek wordt onder *maatschappelijke houding* verstaan:
De denkbepelden van bestuurders en de bevolking ten aanzien van daklozen.
- In dit onderzoek wordt onder *veiligheidsbeleid* verstaan:
Het beleid van een lokale overheid ter bevordering van de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in (semi-)openbare ruimtes.
- In dit onderzoek wordt onder *antidakloosheidbeleid* verstaan:
Lokale verordeningen en de handhaving hiervan, en andere overheidsmaatregelen die tot doel hebben om controle te houden op de publieke ruimte, die beperkingen opleggen aan het gebruik van de openbare ruimte door daklozen.

Een verdere operationalisering van deze begrippen is niet nodig omdat dit onderzoek kwalitatief van aard is. De begrippen zijn voor deze doel- en vraagstelling voldoende waarneembaar.

1.8 Opbouw

De verdere opbouw van het rapport is al grotendeels toegelicht in paragraaf 6 van dit hoofdstuk. In het volgende hoofdstuk komt het theoretisch kader van dit onderzoek aan bod. Het zal ingaan op het fenomeen dakloosheid in postindustriële steden en het ontstaan en bestaan van antidakloosheidbeleid. Hoofdstuk 3 bevat de methodologische verantwoording van het onderzoek, waarbij er aandacht is voor de onderzoeksstrategie en het onderzoeksmateriaal. In de hoofdstukken 4 en 5 worden respectievelijk de onderzoeksresultaten van Rotterdam en Antwerpen uitvoerig besproken. In het 6^e hoofdstuk staan tot slot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Achter in het rapport zijn de literatuurlijst en bijlagen te vinden.

2. De Ongewenstheid van Daklozen in Postindustriële Steden

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. Hierin staat de literatuur centraal die ingaat op de omgang met het fenomeen dakloosheid in de stedelijke openbare ruimte. Omdat dit onderzoek zich richt op de situatie in twee Westerse steden, namelijk Rotterdam en Antwerpen, wordt literatuur toegepast waarin gesproken wordt over het concept van de 'postindustriële stad'. Duidelijk zal worden dat verschillende ontwikkelingen van invloed zijn op de daklozen die leven in de stad. De eerste paragraaf gaat in op het fenomeen dakloosheid, en beschrijft de achtergronden en de praktijk van het straatleven. Vervolgens komt in de tweede paragraaf de postindustriële stad aan de orde. Het gaat in op de kenmerken van een dergelijke stad, en geeft aan dat het karakter van de openbare ruimte aan het veranderen is. Ook het begrip gentrificatie zal ter sprake komen. In de derde paragraaf komt ter sprake welke houding de postindustriële maatschappij heeft ten opzichte van daklozen, en in hoeverre dit door de jaren heen is veranderd. Duidelijk zal worden dat dakloosheid veelal als ongewenst wordt beschouwd, en kan leiden tot conflicten over het gebruik van de openbare ruimte. De vierde paragraaf beschrijft de repressieve aanpak van de problematiek in postindustriële steden, waardoor daklozen in ruimtelijke zin worden uitgesloten. Het zal inzicht geven in de wijze waarop daklozen hiermee strategisch omgaan, en welke alternatieven er voor een repressief beleid zijn. De laatste paragraaf vat dit hoofdstuk samen door middel van conclusies.

2.1 Dakloosheid in Westerse steden

2.1.1 Ontwikkeling en oorzaken van de problematiek

Het karakter van dakloosheid is door de jaren heen veranderd. In industriële samenlevingen was een dakloze over het algemeen alleenstaand, blank, van middelbare leeftijd, mannelijk en alcoholist, en daarnaast hadden deze personen vaak vrijwillig afstand genomen van de samenleving. Vanaf de jaren '70 is hier verandering in gekomen. Er kwamen steeds meer psychiatrische patiënten, drugsverslaafden, vrouwen en kinderen (vaak slachtoffer van huiselijk geweld), etnische minderheden, jongeren en oorlogsveteranen op straat, waardoor de oorspronkelijke dakloze steeds minder duidelijk aanwezig was (Johnston, Gregory, Pratt & Watts, 2000, p. 343). Ook volgens Mitchell (1997, 317-18) ging het in de VS vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot het begin van de jaren '70 om alleenstaande mannelijke achterbuurtbewoners met afwijkend gedrag en alcoholisme. Deze mannen leefden buiten de maatschappij. In de jaren '70 en '80 is het discours sterk veranderd door de enorme toename van het probleem, en de constatering dat ook vrouwen, kinderen en hele families tot de populatie gingen behoren. Ook Pacione ziet een differentiatie en vult het lijstje nieuwe daklozen aan met werklozen, gehandicapten, kwetsbare ouderen, alleenstaande moeders en vluchtelingen. Ondanks het feit dat veel daklozen zichtbaar aanwezig zijn, zijn volgens hem de meesten in feite onzichtbaar (2005, p. 231-32).

Uit Europese publicaties blijkt dat dakloosheid vooral een mannelijk fenomeen is, waarvan de periode voornamelijk plaatsvindt bij het begin van de volwassen leeftijd. Hierbij gaat het meestal om alleenstaande werklozen met een zeer laag opleidingsniveau, die te maken kregen met gezinsproblemen. Veel daklozen lopen een ziekte op, maar door hen wordt weinig aandacht besteed aan het fysieke welzijn en geen gebruik gemaakt van de voor hen toegankelijke gezondheidsdiensten. Veel daklozen kampen daarnaast met mentale problemen. Het gebruik van verslavende middelen en het lijden aan een depressie en angststoornissen komt vaak voor. Vaak kampt men al met geestelijke gezondheidsproblemen nog voordat men op straat belandt. Volgens de meeste Europese literatuur is de oorzaak van de situatie waarin daklozen verkeren te vinden in de complexe interactie tussen verschillende socio-economische en materiële factoren en daarnaast speelt persoonlijke kwetsbaarheid een rol. Wat betreft oorzaken zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen. Bij mannen gaat het vaak om negatieve gebeurtenissen veroorzaakt door slechte materiële omstandigheden en bij vrouwen om een relatieprobleem (Federaal Wetenschapsbeleid, 2003, p. 1-2). Onderzoeken in zowel de Verenigde Staten als andere ontwikkelde landen tonen ook volgens Toro aan dat er sprake is van meer mannen dan vrouwen onder de volwassen

daklozenpopulatie, een hoog percentage drugsgebruik en psychische ziektes en in West-Europese landen een oververtegenwoordiging van recentelijk geïmmigreerde burgers uit Afrika, het Midden-Oosten, Oost-Europa en Azië. Velen van hen zijn illegaal waardoor het vaak moeilijk is om overheidssteun te ontvangen. In veel ontwikkelde landen is de meerderheid van de daklozenvoorzieningen in handen van een ongecoördineerd aanbod aan non-profit organisaties, waaronder ook religieuze instellingen. Een verschil tussen Europa en de VS is dat de meeste landen in Europa een uitgebreider sociaal stelsel hebben, waarmee dakloosheid voorkomen kan worden (Toro, 2007, p. 470-2).

Pacione geeft aan dat dakloosheid een extreme vorm van sociale uitsluiting is die wordt veroorzaakt door zowel persoonlijke als structurele factoren. Structurele factoren zijn bijvoorbeeld het tekort aan betaalbare woningen, gentrificatie, bezuinigingen op de welvaartstaat, het dalen van de koopkracht en de opkomst van deeltijdwerk en onregelmatig werk. Dakloosheid is qua aantallen mensen behoorlijk toegenomen, en de verandering van de samenstelling van de populatie laat zien dat het ook steeds complexer is geworden. Volgens Pacione is de groei het meest zichtbaar in grote steden, en doen de buitenslapers denken aan omstandigheden in de Derde Wereld (2005, p. 231). Oorzaken voor de groei en complexiteit zijn ten eerste te vinden in de verandering van de economie. Er is sprake van een overgang van een fordistisch model naar een post-fordistisch model waarbij de oorspronkelijke industrie verdwijnt. Dit leidt tot recessie en tot veel langdurige werkloosheid. Ten tweede is de welvaartstaat ontmanteld waardoor overheidssteun is afgenomen. Hierdoor is het aantal non-profit instellingen ten behoeve van dienstverlening aan daklozen wel toegenomen. Ten derde zorgt de overheid minder voor de bouw van betaalbare woningen, waardoor er steeds minder sociale woningen beschikbaar zijn. Door deze ontwikkelingen zijn er meer economisch en residentieel gemarginaliseerde individuen en gezinnen dakloos geworden. Daarnaast speelt de beschikbaarheid van goedkope en verslavende alcohol en drugs een rol (Johnston, Gregory, Pratt & Watts, 2000, p. 343).

2.1.2 Leven in de openbare ruimte

Omdat daklozen verstoten zijn van de private vastgoedmarkt zijn ze om verschillende economische en sociale redenen vaak gedwongen om de publieke ruimte te gebruiken (Daly in Hubbard, 2006, p. 111). Waldron (in Mitchell, 1997, p. 310) geeft aan dat de conditie van dakloosheid binnen een kapitalistische samenleving in principe wil zeggen dat een dakloze geen eigen plaats heeft. Er is dus geen plaats waar een dakloze op basis van privaat eigendomsrecht toestemming heeft om aanwezig te zijn. Door een tekort aan veilige en schone opvang zijn veel daklozen daarom aangewezen op de openbare ruimte. De openbare ruimte is dus ook vaak de enige ruimte die beschikbaar is voor lichamelijke en sociale behoeften.

Het karakter en de subcultuur van het straatleven ontstaan volgens Snow en Anderson (1993, in Snow & Mulcahy, 2001, p.154) door de interactie van verschillende belemmeringen met de dagelijkse routines van de dakloze. Een dakloze kan geconfronteerd worden met organisatorische, politieke, morele en ruimtelijke/ecologische belemmeringen die de dagelijkse overlevingsroutines van een dakloze kunnen vergemakkelijken of belemmeren. Omdat de belemmeringen dynamisch zijn en dus steeds veranderen, moeten de dagelijkse overlevingsstrategieën van de dakloze ook steeds veranderen. De ruimtelijke/ecologische belemmeringen hebben volgens Snow en Anderson de meeste invloed op de routines en aanpassingspraktijken van daklozen. Dit komt ten eerste omdat een dakloze voor vrijwel alle dagelijkse behoeften is aangewezen op de openbare ruimte die niet is ontworpen en is bedoeld om te wonen en te gebruiken voor specifieke behoeften zoals slapen. Ten tweede wordt dakloosheid beschouwd als een inbreuk op of een bedreiging voor de moderne stedelijke orde.

2.2 De postindustriële stad

2.2.1 Kenmerken

Waar vroeger industrie de economische motor was, ligt tegenwoordig in steden de nadruk meer op de dienstensector. Deze economische verandering is van invloed op het fenomeen dakloosheid. Volgens Mair (1986) is een postindustriële stad een ruimtelijk afgebakende concretisering van de postindustriële ideologie, waarbij de nadruk ligt op consumptie en vrije tijd. Productie en armoede komen in dergelijke

ruimten niet voor. Wat wel te vinden is zijn kantoorbanen, woonbuurten voor middenklassers, recreatie en amusementsvoorzieningen. Vanaf het midden van de jaren '70 was de meeste binnenstedelijke herontwikkeling volgens Mair bedoeld om te zorgen voor een omgeving waarin kantoor mensen konden werken en leven, en waar ze konden worden vermaakt (p. 352). Het belangrijkste kenmerk van de postindustriële stad is volgens Mair dat het in zijn geheel verworpen is tot een product. De stad als product biedt een postindustriële levenswijze, en wordt geproduceerd voor, en gepromoot en verkocht aan consumenten. Een postindustriële stad wordt dus net als een product op de markt gezet. De postindustriële levenswijze kenmerkt zich door massaconsumptie. Thuis blijven hoort hier niet bij. Om aantrekkelijk te blijven wordt de postindustriële stad krachtig gepromoot. Voor de promotie van een stad is het belangrijk dat fysieke onaantrekkelijkheden ontbreken. De aanwezigheid van daklozen heeft in dit geval een negatieve impact op citymarketing (p. 362).

Mair geeft aan dat een postindustriële stad door zijn ruimtelijke vorm een bijzonder product is. Ten eerste heerst tussen postindustriële steden een concurrentiestrijd, en verrichten steden en bedrijven inspanningen om mobiel kapitaal aan te trekken. Het imago van de stad of buurt is dus een cruciale factor in deze stedencompetitie. De postindustriële stad is daarnaast het product van een ruimtelijke scheiding van activiteiten in de samenleving. Industrie en armoede mogen dus wel ergens aanwezig zijn, maar niet binnen de afgebakende postindustriële ruimtes, want dat zou de realisatie van de postindustriële stad als product in gevaar brengen. Ten derde worden in een postindustriële stad niet alleen de private maar ook de openbare ruimten herschikt. De openbare ruimte kan hierdoor minder openbaar worden, wat gevolgen heeft voor de daklozen die deze ruimtes vaak zagen als hun thuis (362-363).

Mitchell geeft aan dat steden en staten met elkaar concurreren om nieuwe investeringen aan te trekken en lokaal kapitaal te behouden. Alles draait hierbij om imago. Kapitaal, in de vorm van bijvoorbeeld nieuwe bedrijvigheid en meer toerisme, heeft door globalisering geen specifieke locatie meer nodig. Het draait tegenwoordig dus niet zo zeer meer om het aspect ruimte, maar veel meer om het aspect plaats. Afstand is steeds minder van belang maar het karakter van een plaats, dus het imago van een stad, des te meer. Een stad kan succesvol worden door bijvoorbeeld de bouw van een conferentiehal, amusement in de binnenstad voor toeristen, gegentrificeerde buurten met restaurants en cafés, en investeringen in musea, theaters en concertgebouwen (1997, p. 304).

2.2.2 Het einde van de openbare ruimte

De ideeën over de openbare ruimte van Westerse steden en de functie die het heeft, zijn door de jaren heen veranderd. Openbare ruimte is iets wat sociaal wordt geconstrueerd en is dus niet iets neutraals wat zomaar bestaat (Mitchell, 2003, p. 8). Het karakter van de openbare ruimte en het tolerantieniveau zijn dus aan veranderingen onderhevig. In veel steden in de VS is eind jaren '80 en begin jaren '90 volgens Mitchell het begrip 'leefbaarheid' een aandachtspunt geworden, zodat steden zowel aantrekkelijk konden worden voor het mobiele kapitaal als voor de mobiele middenklassers, politici en de bestuurders van de 'nieuwe economie'. Steden hanteren volgens hem wettelijke middelen om de straten te kunnen ontdoen van de mensen die door globalisering en andere economische veranderingen buiten de boot zijn gevallen. Door dergelijke verordeningen is het aspect ruimte volgens Mitchell verder aan het verdwijnen (Mitchell, 1997, p. 305). Waldron geeft aan dat wetgevers er voor verantwoordelijk zijn dat de openbare ruimte alleen nog maar beschikbaar is voor niet-primaire menselijke activiteiten. Primaire behoeften hoort men thuis te doen. Omdat het publieke en het private tegenwoordig complementair zijn, zijn de publieke activiteiten tegenovergesteld aan de activiteiten die men in privésferen uitvoert. Er wordt daardoor een wereld gecreëerd waarin voor daklozen geen plaats is (in Mitchell, 1997, p. 311).

Ook volgens Tier (in Mitchell, 1998a, p. 9) zijn steden in de VS snel hun publieke ruimtes aan het verliezen. Tier geeft aan dat men verlangt naar het creëren en behouden van een diverse, verantwoordelijke en interactieve samenleving. Hiervoor zijn levendige publieke ruimtes nodig waar de samenleving met elkaar kan communiceren. De creatie van geordende publieke ruimtes wordt daarom gezien als essentieel voor de economische en maatschappelijke conditie van Amerikaanse steden. Dorine Greshof (1999) beschrijft een zelfde ontwikkeling in een artikel over de situatie in Amsterdam. Ze concludeert dat 'het publieke domein, als vrijplaats en ontmoetingsruimte voor uiteenlopende mensen en activiteiten', steeds minder

openbaar wordt (p. 173). Ze geeft aan dat de druk op de openbare ruimte steeds groter is geworden, waardoor hoge eisen worden gesteld aan het ontwerp, de inrichting, het beheer en het onderhoud ervan. Daarnaast maakt ze duidelijk dat het gemeentelijk beleid zich al enkele jaren hoofdzakelijk richtte op handhaving van de openbare orde en de bestrijding en voorkoming van overlast. Greshof noemt dit alles het proces van (semi)privatisering van de stedelijke openbare ruimte (p. 167). Deze privatisering van de openbare ruimte moet volgens Mitchell van de stad een landschap maken. De openbare ruimtes maken tegenwoordig plaats voor deze landschappen. Daarbij hoort het aspect controle en de ideologie van behaaglijkheid. Een stad is behaaglijk als mensen vrij zijn van tegenwerkingen zoals bedelaars. Wat mensen tegenwoordig in de openbare ruimte van de stad te zien krijgen is dus niet natuurlijk, maar onder invloed van beleidsbepalers tot stand gekomen (Mitchell, 1997).

2.3 Dakloosheid in een postindustriële samenleving

2.3.1 Maatschappelijke houding ten opzichte van daklozen

Voor de inwoners, werknemers, vrijetijdsbesteders en consumenten van de postindustriële stad wijkt een dakloze behoorlijk af van de norm. Echter is dit discours door de jaren heen aan veranderingen onderhevig geweest. Mair (1986) beschrijft deze ontwikkelingen door een relatie te leggen met de kenmerken van de postindustriële samenleving. Allereerst geeft hij aan dat comodificatie, ofwel commercialisering en verzakelijking, tot sociale uitsluiting heeft geleid. Daklozen werden namelijk niet altijd als ongewenst beschouwd zoals in de tijd van de koophandel en in de koloniale periode het geval was. Voor mensen die behoorden tot de lokale gemeenschap werd gezorgd. Voor mensen van buiten de gemeenschap voelde men zich destijds echter niet verantwoordelijk, en zij kregen daarom geen zorg en werden uit de gemeenschap verdreven. Omdat de handelsgeest steeds groter is geworden, is de verantwoordelijkheid ten opzichte van de medemens volgens Mair kleiner geworden en de gemeenschap minder hecht geworden. De overheid en liefdadigheidsinstellingen worden tegenwoordig beschouwd als de verantwoordelijken voor de armen. Daklozen zijn dus steeds meer buiten de samenleving komen te staan. Men is op het gebied van daklozen onverschillig geworden (p. 358).

Vanaf het midden van de 20^e eeuw is volgens Mair de maatschappij van de statuszoekers, ofwel de vrijetijdsklasse, opgekomen in de VS, die gericht is op succesvolle zelfontplooiing. Het beeld dat men heeft van 'afwijking' is iets wat sociaal gecreëerd is door de statuszoekers. Een dakloze is lang gekwalificeerd als afwijkend, zowel in de jaren '60 als in de jaren '70, en was daardoor buiten de maatschappij komen te staan. Deze sociale uitsluiting is volgens Mair dus de schuld van de statuszoekers. Gedurende de jaren '80 werden daklozen vervolgens gezien als buitenstaanders van de 'normale' maatschappij. Op verschillende punten weken ze namelijk sterk af van de statuszoekende norm. Ten eerste wijkt het niet hebben van een huis behoorlijk af, en adresloosheid is daarnaast sterk geïnstitutionaliseerd. Ook zintuiglijk wijken ze af door hun uiterlijk, geur en de dingen die ze zeggen. Daarnaast zijn ze vaak werkeloos. Ook doen ze dingen in het openbaar die een ander alleen in privésferen zou doen. Dit is de hedendaagse dichotomie privé-openbaar. Daarnaast hebben velen een psychische stoornis. Tot slot leeft een dakloze vaak niet in geaccepteerde familieverbanden. Dit zijn allemaal zaken waardoor een dakloze afwijkt van de norm die door de vrijetijdsklasse is gecreëerd (p. 359-360).

In het begin van het hoofdstuk is de verandering van de daklozenpopulatie in de jaren '70 en '80 aan bod gekomen. Het beeld van afwijking en ontsporing, en discussies over alcohol- en drugsverslaving bleven volgens Mitchell destijds bestaan, maar pleitbezorgers probeerden aan te tonen dat er wel degelijk structurele oorzaken voor het probleem zijn, zoals economische achteruitgang, gentrificatie en stadsvernieuwing. Anderen probeerden de toon van het debat echter weer snel te veranderen naar een beeld waarbij dakloosheid als een individueel probleem wordt neergezet, zonder oog te hebben voor economische oorzaken. Dakloosheid wordt als een keuze beschouwd, waarbij overlastgevende daklozen het verwijt krijgen geen gebruik te willen maken van het aanbod aan sociale voorzieningen (1997, 317-18).

Volgens Mair worden daklozen niet alleen als afwijkend gezien, ze zorgen daarnaast voor angstgevoelens. Veel mensen zijn in principe medelevend en liefdadig tegenover daklozen, maar hun zichtbare aanwezigheid wordt als een sterke bedreiging beschouwd. Allereerst kan een statusgeoriënteerde levenswijze aangetast worden door het onvertrouwde voorkomen van een dakloze. Men is dus bang voor 'de ander', en krijgt vooral voldoening door de omgang met gelijkgestemden. Daarnaast worden de overheid en liefdadigheidsinstellingen vaak verantwoordelijk gehouden voor de hulp aan daklozen. Burgers zelf willen geen verantwoordelijkheid nemen. In contact komen met daklozen kan daardoor teweegbrengen dat men de aangewezen verantwoordelijke instellingen beschuldigt van het niet nakomen van verplichtingen. Ook kan een dakloze individueel worden beschuldigd. Tevens is men bang voor daklozen omdat contact met kinderen ongewenst is. Ouders laten kinderen niet graag omgaan met mensen van een lagere status. Daarnaast zijn veel kinderen opgegroeid met een bepaald ideaalbeeld waarin dakloosheid niet voorkomt (360-361).

Snow en Mulcahy hebben een duidelijke verklaring voor de bezorgdheid van burgers en bestuurders ten opzichte van dakloosheid. De hedendaagse moderne stedelijke orde is voornamelijk een ruimtelijke, waarin mensen en activiteiten ruimtelijk gescheiden zijn van elkaar. De groei van de daklozenpopulatie en dus de groei van hun zichtbaarheid, en de spreiding over de ruimtes die oorspronkelijk bedoeld waren voor de gehuisveste bevolking en hun activiteiten, kan gezien worden als een inbreuk op deze stedelijke orde. Het is volgens Snow en Mulcahy dus niet zo zeer het bestaan van dakloosheid, maar de aanwezigheid van daklozen in de ruimtelijke domeinen van de gehuisveste burgers wat als een probleem wordt beschouwd. Dagelijkse routines komen daarbij in aanraking met die van de daklozen, wat burgers een onbehaaglijk gevoel kan geven (2001, p. 154-55, p. 159).

Volgens Hubbard (2006) heeft de angst van mensen voor 'verschil' een complexe oorsprong. Vooral in samenlevingen waar privaat eigendom hoog gewaardeerd wordt, worden mensen zonder huis als minderwaardig beschouwd. Het gebruik van de publieke ruimte voor huiselijke activiteiten wordt door het grootste deel van de bevolking dan ook als misdraging en als iets verontrustends beschouwd. De stigmatisering van daklozen komt er op neer dat daklozen worden gezien als vies, afwijkend en gevaarlijk. Men is daarbij bang dat daklozen bijdragen aan de verloedering van een buurt, en misschien wel het laten dalen van de huisprijzen in die buurten (p. 111-12). Daklozen worden volgens Mitchell (1997, p. 321) beschouwd als personen die niet op de juiste plaats zijn, omdat ze privé activiteiten uitvoeren in publieke ruimtes. Ze zijn niet alleen een bedreiging op deze ruimtes maar ook op ons ideaalbeeld van burgerschap. Daklozen maken ons namelijk bang omdat ze een bedreiging zijn voor de ideologische constructie dat publieke aanwezigheid en activiteiten in de openbare ruimte vrijwillig moeten zijn. De openbare ruimte wordt beschouwd als een vrijwillige ontmoetingsplaats, en de onvrijwillige aanwezigheid van daklozen is dan ook verontrustend.

Enerzijds kan de bevolking erg vrijgevig zijn ten opzichte van daklozen, anderzijds kan er sprake zijn van een grote afkeer. Uit een onderzoek onder de Belgische bevolking daklozen (Federaal Wetenschapsbeleid, 2003) blijkt dat de houding ten opzichte van daklozen afhankelijk is van de oorzaken die men toekent aan het probleem:

Hoe meer een individu een dakloze persoon aanschouwt als verantwoordelijk voor zijn lot, hoe meer hij een negatieve gewaarwording zal hebben ten opzichte van hen, hoe minder hij positieve emotionele reacties zal hebben ten opzichte van daklozen en hoe minder hij het nuttig zal vinden om hen te helpen. Integendeel, hoe meer een individu overtuigd is dat de situatie van de daklozen te wijten is aan omstandigheden buiten hen om, hoe meer hij een positieve visie zal hebben ten voordele van de daklozen, hoe meer hij positieve reacties zal hebben voor hen en hoe meer hij zal opkomen voor de rechten van de daklozen (p. 3-4).

Uit het onderzoek blijkt verder dat:

Hoe meer een individu een dakloze beschouwt als een potentieel gevaarlijk persoon, hoe meer hij hen zal ontwijken en hoe minder hij zal opkomen voor hun rechten. Bovendien blijken de

positieve emotionele gevoelens van toenadering tot de daklozen verband te houden met de toewijding om deze personen te helpen en blijken de gevoelens van medelijden verband te houden met de rechten van de daklozen (p. 4).

2.3.2 Conflicten in de openbare ruimte

Waldron (in Mitchell, 1997, p. 319) geeft aan dat de Amerikaanse samenleving een economisch systeem accepteert waarin veel mensen dakloos zijn, maar dat de noodzakelijke aanwezigheid van daklozen in de openbare ruimte niet wordt getolereerd. In een tijd waarin beleidsbepalers zich bezighouden met het aantrekken van mondiale investeringen door middel van plaatspromotie, is volgens Hubbard (2006, p. 212) de stigmatisering richting daklozen toegenomen. In binnensteden die bedoeld zijn voor rijke consumenten, toeristen en zakenlui, is namelijk geen plaats meer voor daklozen, en vooral in gentrificerende Westerse binnensteden is dit volgens hem het geval. Over het algemeen heeft men volgens Hubbard sympathie voor mensen die op straat leven, maar op een lokaal niveau heerst het gevoel dat daklozen verwijderd moeten worden uit bepaalde woonbuurten en commerciële gebieden. Door velen worden daklozen niet alleen gezien als belangrijke indicator van het verval van woonbuurten en gehele steden, maar ook als oorzaak daarvan (Mitchell, 1997, p. 312; 1998b, p. 98). Dakloosheid is namelijk sterk gegroeid in de jaren '80 en '90 en dakloze personen werden als onhandelbaar beschouwd. Hierdoor zou volgens velen de openbare ruimte in Amerikaanse steden achteruit zijn gegaan (Mitchell, 1998a, p. 6-10). De aanwezigheid van daklozen zorgt volgens Andrew Mair voor een crisis in de ideologische veiligheid van de postindustriële ruimte (1986, p. 362).

De groei van dakloosheid en de afname van dienstverlening vanuit de welvaartstaat heeft gezorgd voor een verandering van de omgang met daklozen. Daklozen en voorzieningen voor daklozen in de nabijheid van de eigen leefomgeving worden daardoor steeds meer als ongewenst beschouwd, het zogenaamde NIMBY-fenomeen (Not In My BackYard) (Johnston, Gregory, Pratt & Watts, 2000, p. 343). Volgens Mair leeft onder postindustriële het gevoel dat daklozen een negatieve invloed hebben of zorgen voor ongecompenseerde kosten. Daarnaast stelt Mair dat bedrijven die zich nadrukkelijk bezighouden met het creëren van de postindustriële stad, actief participeren in conflicten, bijvoorbeeld bij de plaatsing van een daklozenvoorziening (1986, p. 357).

Een belangrijke factor in de overlastperceptie van dakloosheid is drugs. Drugsgebruik kan in sommige gevallen ook de oorzaak zijn van dakloosheid. Het kopen, verkopen en gebruiken van drugs kan audiovisuele overlast veroorzaken, en daarnaast kunnen dakloze drugsgebruikers de openbare ruimte in beslag nemen omdat ze die beschouwen als hun 'huis'. Gebruikers zorgen voor lawaai en hangen rond om te wachten op de afspraak met hun dealer en ook straatdealers hangen rond en benaderen daarbij tevens niet-gebruikers. Burgers kunnen daardoor onveiligheidsgevoelens ervaren (Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008, p. 236).

Snow en Mulcahy (2001, p. 156) geven aan dat de aanwezigheid van daklozen in de openbare ruimte kan leiden tot conflicten. Daklozen zijn enerzijds geen wettelijk erkende inwoners en hebben anderzijds niet het recht om private en publieke ruimten in te nemen of te gebruiken voor noodzakelijkheden die voor mensen met een woning vanzelfsprekend zijn. Doordat ze toch gebruik maken van deze ruimten komen ze in contact met de wettelijk erkende burgers en ondernemers. Hierdoor wordt de kans op conflicten groter, en komen de daklozen in aanraking met wettelijke en politieke grenzen. De kans op conflict is afhankelijk van het type ruimte waarin een dakloze zich begeeft. Snow en Mulcahy geven aan dat ruimte een bepaalde waarde heeft. Hierbij gaat het om de gebruikswaarde, de uitwisselingswaarde (economische waarde) en de politieke of symbolische waarde van een specifieke locatie. Een gebouwde omgeving kan voor een dakloze bijvoorbeeld een hoge gebruikswaarde hebben, maar daardoor kan de oorspronkelijk bedoelde uitwisselingswaarde afnemen. Daarom kan in een dergelijke situatie besloten worden om de gebruikswaarde te laten afnemen door fysieke maatregelen en wetten. Ook Mitchell (1997, p. 316) geeft aan dat wanneer een gebouwde omgeving voor een dakloze gebruikswaarde heeft, en daardoor de oorspronkelijke uitwisselingswaarde wordt bedreigd, men de gebruikswaarde voor daklozen zal willen laten verdwijnen.

Volgens Snow en Mulcahy (2001, p. 157-58) zijn drie typen ruimte te onderscheiden die wat betreft uitwisselingswaarde van elkaar verschillen, namelijk hoofd ruimte, marginale ruimte en veranderende ruimte. Hoofd ruimte wordt gebruikt door inwoners, ondernemers en politici, en voor hen is deze ruimte van grote waarde. Hier is voor daklozen de kans op conflict dus groot. Marginale ruimte heeft echter voor inwoners een zeer lage gebruikswaarde, voor ondernemers een zeer lage uitwisselingswaarde en weinig politieke of symbolische waarde. Daarom wordt het over het algemeen ongebruikt achtergelaten door inwoners, ondernemers en beleidsbepalers. Zowel bewust als onbewust wordt dit type ruimte toegekend aan daklozen, en alleen deze ruimte is over het algemeen beschikbaar om in hun bezit te komen, en om door hen gebruikt te worden. Voor daklozen is deze ruimte vaak minder risicovol qua gebruik, dan bij de andere typen ruimte het geval is. Het probleem is echter dat dit type ruimte niet volledig aan de behoeften kan voldoen, waardoor alsnog een beroep moet worden gedaan op hoogwaardigere ruimte om te kunnen overleven. Het laatste type ruimte, veranderende ruimte, zit tussen de categorieën hoofd ruimte en marginale ruimte in. Het gebruik en de functies van deze ruimte zijn niet helemaal duidelijk, en meervoudig van karakter.

2.4 De ruimtelijke uitsluiting van daklozen

2.4.1 Controle op de openbare ruimte

Volgens David Garland (Tonkens & Van Doorn, 2006) leven we momenteel in een controlecultuur. Vanaf de jaren '50 tot en met de jaren '70 was volgens hem sprake van toenemende individuele vrijheid, maar dit ging gepaard met grotere onzekerheid, minder sociale samenhang en sociale controle, en stijgende criminaliteit. Er ontstond een nieuw gevoel van wanorde en ontbrekende controle. Deze ontwikkelingen in de samenleving hebben geleid tot de hedendaagse behoefte aan controle op individuen, populaties en situaties. Ook het ontwerp van de gebouwde omgeving is steeds meer bedoeld om de ruimte te kunnen beheersen en mensen te kunnen scheiden. Volgens Garland gaat het om een angstige middenklasse die onveiligheid wil beperken door armen en marginalen te controleren. In de controlebenadering gaat men volgens hem uit van individuele verantwoordelijkheid dus zelfredzaamheid. De controlecultuur gelooft in de maakbaarheid van de samenleving en het individu. Men probeert orde te creëren en is daarbij intolerant ten opzichte van afwijkend gedrag. Volgens Tonkens en Van Doorn komen 'empowerment' en repressie samen in de hedendaagse controlecultuur. Er worden kansen geboden maar niet eindeloos en niet zonder plichten, en pas als men kansen heeft gekregen mag er worden gestraft.

Controle van publieke ruimtes kan invloed hebben op diegenen die niet beschikken over een woning en daardoor gedwongen zijn om te verblijven in deze gebieden, de daklozen. Tosi (2007, p. 225) geeft aan dat tegenwoordig algemeen wordt aangenomen dat ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte steeds meer beperkingen worden opgelegd, en dat met de introductie van allerlei regels bepaald gedrag strafbaar is gemaakt, wat heeft geresulteerd in de criminalisering van armoede en daklozen in het bijzonder. Maatregelen die beperkingen opleggen aan het gebruik van de stedelijke ruimte, zijn gericht op verschillende ongewenste gebruikers van de openbare ruimte, waaronder vaak daklozen. Het openbare karakter van steden verdwijnt en de ruimtelijke uitsluiting en segregatie van daklozen van ruimtes die worden ingenomen door andere burgers neemt toe, zodat er voor daklozen minder leefruimte over blijft (p. 228). Uitsluiting van openbare ruimtes is volgens Tosi (p. 233) één van de ruimtelijke vormen van sociale uitsluiting. Dakloosheid wordt tegenwoordig gereduceerd tot een probleem van openbare orde en overlast, en daklozen worden daarbij onzichtbaar gemaakt, in plaats van dat het als een sociale problematiek wordt gezien en er naar hun behoeften wordt gekeken. Daklozen worden hierbij neergezet als verantwoordelijk en zelfs schuldig voor de eigen situatie (Tosi, p. 229). Hun aanwezigheid en activiteiten zouden zorgen voor gevaar of de activiteiten verstoren waarvoor de publieke ruimte is bedoeld, en tegenstrijdig zijn met de uitstraling van deze ruimten (p. 226). Daklozen zijn meestal niet expliciet het doelwit van stedelijke controlemaatregelen, maar omdat zij voor alledaagse bezigheden zijn aangewezen op de openbare ruimte, hebben vooral zij hier onder te lijden (Doherty e.a., in Tosi, p. 226-227). De achterliggende gedachte van dit beleid is volgens Tosi (p.225) het beschermen van het publiek voor het gedrag van personen die leven in de openbare ruimte, waardoor binnensteden worden schoongemaakt en kapitaal kunnen aantrekken.

Vooraf in steden in de Verenigde Staten lijkt deze trend duidelijk aanwezig te zijn (Mitchell, 2003), en volgens Wacquant (in Tosi, 2007, p. 225-226) is dit minder sociale en meer bestraffende beleid overgewaaid naar vrijwel alle landen buiten de VS. Volgens Tosi (p. 226) is het proces inderdaad ook zichtbaar in Europa, maar dan binnen een totaal andere context. Waar in Amerika het sociale beleid voor de aanpak van armoede is vervangen door een bestraffend beleid, lijkt er in Europa sprake te zijn van een samengaan van sociaal beleid en bestraffend beleid voor de aanpak van sociale onveiligheid (Wacquant, in Tosi, p. 226). De controle op de stedelijke ruimte is in Europa minder bestraffend en een stuk minder hard en afschrikwekkend dan in de Verenigde Staten (Tosi, p. 227). Volgens Doherty en anderen (in Tosi, p. 227) is het Amerikaanse zero tolerance nooit succesvol geweest in Europa. In Europa worden daklozen gezien als een bedreiging voor de openbare orde en niet zo zeer als een bedreiging voor de veiligheid. Criminalisering van armoede en dakloosheid is hier dus minder aanwezig dan in de Verenigde Staten. In veel Europese landen zijn juist migranten, al dan niet dakloos, de belangrijkste groep waar maatschappelijke angst naar uit gaat en waar tegen men dan ook controlemaatregelen gebruikt (Tosi, p. 230-231). Hoewel de meerderheid van de wetenschappers die zich bezighouden met antidakloosheidverordeningen hier op een kritische manier over schrijven, hoeft deze vijandigheid ten opzichte van daklozen zich dus niet overal in dezelfde mate voor te doen. Er lijkt niet overal sprake te zijn van toenemende uitsluiting als gevolg van de opkomst van het Amerikaanse neoliberalisme. Een bestraffende aanpak van dakloosheid gaat in Europa vaak samen met een sociale benadering. In Europa zijn daklozen vaak niet expliciet en niet het belangrijkste doelwit van controlemaatregelen in de openbare ruimte. Het zijn eerder immigranten waartegen wordt opgetreden, maar deze maatregelen hebben wel invloed op het dagelijks leven van daklozen (Tosi, p. 234).

2.4.2 Ruimtelijke uitsluiting in de praktijk

Mitchell geeft aan dat men denkt dat wanneer men dakloze mensen uit het straatbeeld laat verdwijnen, men de poort opent voor welvaart, saamhorigheid en economische groei (1997, p. 307). Sibley (in Mitchell, 1998b, p. 103) spreekt van de 'purification of space'. Wetgevers zien het herreguleren van de stedelijke ruimte als een lange termijn oplossing om de controle over de openbare ruimte terug te kunnen krijgen. Door daklozen te laten verdwijnen, kan de stad weer een plaats van orde, plezier, consumptie en economische groei worden (Mitchell, 1997, p. 319). Volgens Henk Meert (2008) neemt in Westerse steden het geweld vanuit de overheid tegenover daklozen toe. De toename van de maatschappelijke intolerantie tegenover daklozen uit zich in het feit dat er lokale verordeningen in het leven zijn geroepen waarmee het gedrag van daklozen strafbaar is geworden. Daarnaast zijn veel daklozen en voorzieningen voor daklozen naar achterstandswijken verplaatst. Dit kan worden gezien als een bewuste poging om de zichtbaarheid van daklozen onder controle te houden (Johnston, Gregory, Pratt & Watts, 2000, p. 343-44).

Omdat tegenovergestelde levenswijzen en dagelijkse routines van daklozen en burgers elkaar vaak treffen, worden de politie en steeds vaker private beveiligers ingeschakeld om daklozen te monitoren en onder controle te houden (Snow & Mulcahy, 2001, p. 155). Von Mahs geeft aan dat daklozen in vrijwel iedere grote postindustriële stad in Europa en Noord-Amerika geconfronteerd worden met antidakloosheidwetten en verordeningen, en met de handhaving van strenge wetten ten behoeve van de openbare orde en veiligheid. Omdat volgens hem uitkeringen aan daklozen vaak te laag zijn, moeten deze mensen zich bezighouden met informele overlevingsstrategieën in de openbare en semi-openbare ruimte, waardoor ze vaak in aanraking komen met dit bestraffende stedelijke beleid. Informele activiteiten worden strafbaar (criminalisering) en daklozen lopen het risico om verwijderd te worden door politie of private beveiliging. Von Mahs geeft aan dat criminalisering en verwijdering een negatieve invloed hebben op de individuele kansen op beëindiging van het daklozenbestaan (2005, p. 944-45).

Don Mitchell besteedt in verschillende van zijn werken aandacht aan antidakloosheidwetgeving waarbij hij zich richt op de situatie in Amerikaanse steden. Hij noemt dit fenomeen 'the annihilation of space by law'. Steden houden zich volgens hem bezig met 'restoring the pretty picture'. Bezoekers mogen geen slechte indruk krijgen van een binnenstad, en dus niet het gevoel hebben dat het daar onveilig is (1997, p. 323). De wetten zijn een interventie in de stedelijke esthetiek, dus in debatten over het uiterlijk en de vorm van de stad (p. 324). Ondanks en misschien wel door de protesten van daklozen en hun verdedigers,

is eind jaren '80 en begin jaren '90 de wettelijke uitsluiting van daklozen (of in ieder geval de wettelijke uitsluiting van het overlevingsgedrag) in de openbare ruimte in sterkte toegenomen (1997, p. 314). In de jaren '90 experimenteerden steden volop met de regulering van daklozen en hun gedrag, zodat de uitwisselingswaarde van de stedelijke ruimte behouden kon blijven of vergroot kon worden. Mitchell ziet daklozen als de slachtoffers van de economie en geeft aan dat niet de economie wordt gereguleerd maar juist de daklozen zelf (p. 316). Met verschillende wettelijke maatregelen proberen steden het overlevingsgedrag van daklozen te criminaliseren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het uitbannen van bedelen, slapen en zitten in het openbaar, rondhangen in parken en op straat en behoeften doen in steegjes en parken (Mitchell, 1998a, p. 6).

Mitchell (1998a) geeft aan dat er in Amerikaanse steden een gebrek is aan beleid om de dakloosheidproblematiek te verhelpen, en dat daarom de criminalisering van het gedrag van daklozen niet gerechtvaardigd kan worden: 'If homeless people can only live in public, and if the things one must do to live are not allowed in public space, then homelessness is not just criminalized; life for homeless people is made impossible' (p. 10). In Amerikaanse steden is het noodzakelijke gedrag van armen, en daklozen in het bijzonder, in de openbare ruimte dus strafbaar gemaakt door middel van regelgeving. Er wordt bepaald welk gedrag in de openbare ruimte geaccepteerd wordt, en daarmee neemt het de enige ruimtes weg die voor daklozen over zijn, en in feite probeert men de daklozen zelf te laten verdwijnen (Mitchell, 1997, p. 305). De maatregelen in Amerikaanse steden zorgen er voor dat gedrag en ruimte op een zodanige manier onder controle worden gehouden, dat daklozen zonder de wet te overtreden niet kunnen doen wat ze moeten doen om te kunnen overleven. Volgens Mitchell heeft antidakloosheidwetgeving dan ook niets te maken met misdaadpreventie, maar veel meer met misdaaduitvinding (1997, p. 307). Een lokaal verbod wordt een totaal verbod tegen bepaalde personen. Waldron geeft aan dat antidakloosheidwetgeving de enige vrijheid die een dakloze heeft wegneemt, en dat daardoor het leven van een dakloze onmogelijk wordt gemaakt. Het verdwijnen van de ruimte door wetgeving is tegelijkertijd de verdwijning van mensen (In Mitchell, 1997, p. 312). Er wordt hierdoor een exclusieve ruimte gecreëerd waarin alleen bewoners van private eigendommen worden toegelaten.

Hubbard (2006) geeft aan dat in de consumptieruimtes van postindustriële steden surveillance belangrijk is. Dit zijn de voor de postindustriële stad herkenbare ruimtes die consumenten in hun vrije tijd bezoeken, en die moeten zorgen voor economische groei. Met surveillance kunnen probleemveroorzakende niet-consumenten en armen worden uitgesloten van deze ruimtes. Davis (in Hubbard) geeft aan dat voor deze uitgestoten de stad steeds meer een repressieve gewelddadige ruimte is, waar steeds minder openbare ruimte is voor sociale interactie. Volgens Sibley (in Hubbard) zorgt de aanwezigheid van niet-consumenten voor paniek. Hierbij wordt een beroep gedaan op zero tolerance beleid. De ruimtelijke vrijheid van daklozen, prostituees, drugsdealers, rondtrekkende handelaars en jongeren wordt daardoor ingeperkt (p. 49). De dagelijkse ruimtelijke praktijken van daklozen brengt hen volgens Hubbard in conflict met de autoriteiten (p. 111-112).

Greshof (1999) bevestigt de literatuur door aan te tonen dat in Amsterdam zowel formele als informele maatregelen genomen worden om daklozen en drugsverslaafden te weren uit (semi-)openbare ruimtes. Environmental design, afsluiting en ontmoediging, en controle zijn de 3 vormen van formele maatregelen die eind jaren '90 in Amsterdam voorkwamen. 'Environmental design' komt er op neer dat door middel van fysieke aanpassingen of verwijdering van het straatmeubilair, ongewenste personen geweerd kunnen worden, of voorkomen kan worden dat hun verblijf langdurig is. In Amsterdam zijn openbare voorzieningen zoals toiletten en bankjes in aantal afgenomen. In plaats daarvan gaat de voorkeur uit naar vandalismebestendige banken die slapen en liggen onmogelijk maken, zitstangen in tram- en bushokjes en ongemakkelijke stoelen in bibliotheken. Volgens Greshof wordt Environmental design als zeer hinderlijk ervaren, waardoor het op den duur effectief is om iemand weg te krijgen, en uiteindelijk dus meer resultaat heeft dan een opjaagbeleid. Men heeft ook getracht delen van de openbare ruimte af te sluiten en bezoek te ontmoedigen. Afsluiting kan inhouden dat ruimtes overdag gebruikt kunnen worden maar 's nachts worden afgesloten. Ontmoediging komt neer op het laten branden van felle lichten, gebruik van blauwe lichten om drugsgebruik tegen te gaan, schoonspuiten en nat houden van bepaalde ruimtes en het hanteren van speciale verordeningen. Ook is de controle en surveillance intensiever

geworden. Greshof geeft aan dat tegenwoordig sprake is van zero tolerance. Voor de uitvoering van dit beleid worden bepaalde gemeentelijke diensten ingezet, waardoor de politie steeds vaker de 'politieke veegmachine' van de gemeente wordt. Informele maatregelen komen vanuit de bevolking. De komst van voorzieningen voor daklozen kan volgens Greshof bijvoorbeeld leiden tot collectieve acties van buurtbewoners, het NIMBY-fenomeen dat eerder ter sprake is gekomen. Beleidsmakers kunnen inspelen op deze acties en 'harde' maatregelen afkondigen. Ook wordt soms individueel actie ondernomen tegen daklozen, wat kan variëren van de politie bellen tot fysiek geweld. Greshof geeft aan dat door het beleid in Amsterdam de intolerantie is toegenomen. Een dakloze kan bijvoorbeeld minder gemakkelijk een café binnenlopen om van het toilet gebruik te maken, waardoor de openbare ruimte gebruikt zal moeten worden. Volgens haar wordt het leven op straat harder en wordt de onderlinge solidariteit tussen daklozen uitgehold. De politie zou ook gewelddadiger zijn geworden. Volgens Greshof hebben buurtbewoners overigens over het algemeen weinig klachten over de daklozen in hun buurt, en ook de verhouding tussen daklozen enerzijds en winkeliers en winkelend publiek anderzijds is niet per definitie slecht (168-72).

Snow en Mulcahy hanteren de begrippen insluiting, verplaatsing en uitsluiting als categorieën voor de strategische aanpak van beleidsmakers om dakloosheid (ruimtelijk) onder controle te houden. Insluiting wil zeggen dat publieke zichtbaarheid van daklozen en de mogelijke confrontatie met burgers wordt gereduceerd door daklozen te beperken in hun mobiliteit en in de reikwijdte van hun leefgebied. Hierbij gaat het om betere monitoring van de populatie, strengere handhaving van bestaande verordeningen (bedelen, openbaar dronkenschap, etc.) en het verstoren van dagelijkse routines en praktijken (verwijderen fontein en toiletten, dichttimmeren leegstaande gebouwen, paspoortcontrole, etc.). Bij de verplaatsingsstrategie worden daklozen uit bepaalde gebieden verwijderd. Hierbij wordt bijvoorbeeld een leefgebied van daklozen ontruimd. Het kan ook zijn dat ze gearresteerd worden of dat ze vervoerd worden naar een andere plek. Uitsluiting is de strategische poging om daklozen buiten bepaalde gebieden te houden. NIMBY is hiervan een illustratief voorbeeld, met burgers die proberen te voorkomen dat voorzieningen voor 'ongewensten' in hun buurt worden geplaatst.

Neil Smith geeft aan dat in hedendaagse steden hardhandige pogingen worden ondernomen om daklozen uit bepaalde gebieden te verdrijven, en hij gebruikt hiervoor de term 'revanchisme' (in Hubbard, p. 212). Smith richt zich hierbij op het fenomeen gentrificatie, waarbij welgestelden zich in een bepaalde buurt vestigen met een oorspronkelijk armere bevolking. Tegenwoordig draait volgens hem alles om de rechten van de rijke succesvolle mensen van de mondiale economie. In de 'revanchistische stad' neemt de bourgeoisie wraak op de armen, en volgens Smith is dit de stedelijke toekomst (in Mitchell, 1997, p. 305). De armen zijn in dit geval afwijkende groepen die in de liberale jaren '60 en '70 nog geaccepteerd werden, maar nu afwijken van de norm, en de revanchisten nemen wraak op die vroegere maatschappelijke ontwikkelingen. Afwijking van de norm wordt ook volgens Meert (2008) niet meer getolereerd. Smith geeft aan dat we midden in een klassenstrijd zitten waarbij sprake is van structurele bijsturing van de welvaartstaat en criminalisering van armoede. Met de opkomst van het revanchisme vanaf begin jaren '80 probeert men dit op een gewelddadige manier te bereiken. Men bepaalt wanneer mensen afwijken van de norm en beschouwd deze afwijking als individuele ordeloosheid. Er is dus geen oog voor structurele verklaringen en bovenindividuele oorzaken van dakloosheid. Vervolgens zoekt men naar wettelijke middelen om deze afwijking en ordeloosheid te reguleren (in Mitchell, 1997, p. 317). Er wordt beleid gemaakt om daklozen uit te sluiten van de ruimtes die toegeëigend worden door invloedrijke personen. Ook volgens Smith richten veel antidakloosheidwetten in steden in de VS zich op het verbieden van verblijven, bedelen en slapen in de openbare ruimte. Ook worden potentiële samenscholingsplaatsen ongeschikt gemaakt door bijvoorbeeld parken 's nachts te sluiten en bankjes te verwijderen. Deze zaken laten zien dat overheden daklozen wensen te verwijderen uit de geplande gebieden van de consumptiestad. Zero tolerance beleid wordt in veel Westerse steden dan ook steeds meer toegepast om op te treden tegen bedelaars, rondtrekkende verkopers en prostituees (in Hubbard, 2006, p. 212-13). Fyfe (in Hubbard, p. 187) geeft aan dat er een duidelijk verband is tussen ondernemerschap en zero tolerance. De behoefte tot het aanpakken van stedelijke wanorde heeft geleid tot strategieën van ruimtelijke uitsluiting, die volgens beleidsbepalers zouden moeten leiden tot grotere leefbaarheid. Maar in feite is de aanpak bedoeld om gentrificatie te stimuleren, waardoor middenklasse burgers de stad in trekken. Dit

alles met het oog op het aantrekken van kapitaal. Binnenstedelijke herontwikkeling, en vooral gentrificatie, leidt volgens Mair (1986, p. 351) tot uitsluiting van arme bevolkingsgroepen. Mair stelt zelfs dat voor het laten plaatsvinden van postindustriële ontwikkelingen het noodzakelijk is dat armen, dus ook daklozen, worden verdreven. Mair geeft aan dat in het geval van daklozen het moeilijk is om hun voorkomen te managen. Het makkelijkste is om de daklozen te verwijderen, waardoor voor zover dat mogelijk is verzekerd wordt dat er geen contact meer is met hen (p. 361).

2.4.3 Strategisch gedrag van daklozen

Een dakloze kan op verschillende manieren omgaan met de formele en informele maatregelen die tegenwoordig worden genomen in Westerse steden om daklozen uit specifieke gebieden te weren. Volgens Snow en Mulcahy kan een dakloze op vier verschillende manieren reageren. Ten eerste kan een dakloze er voor kiezen om het gebied in kwestie te verlaten, zonder dat daarbij het gedrag verandert. Verplaatsingsgedrag dus. De tweede optie is dat de dakloze zijn of haar gedrag aanpast, maar het gebied niet verlaat. Ten derde kan een dakloze vasthoudendheid tonen en op de locatie blijven zonder daarbij het gedrag te veranderen. Dit is wel afhankelijk van de soort van ruimtelijke controle strategieën waarmee de dakloze wordt geconfronteerd. De laatste mogelijkheid is dat daklozen collectief hun ongenoegen uiten door middel van sociale protesten, en zich gezamenlijk verzetten tegen de ruimtelijke controle strategieën (2001, p. 162).

Greshof (1999, p. 171-72) geeft aan dat het Amsterdamse opjaagbeleid in de openbare ruimte nauwelijks succesvol is geweest. Een dakloze weet voor veel problemen een oplossing te vinden omdat ze een goed inzicht in het straatleven hebben, 'streetsmart' noemt Greshof dit. Daklozen ontwikkelen mechanismen en strategische oplossingen om hun leven draaglijk te maken binnen hun beperkte grenzen en mogelijkheden. Ten tweede zijn daklozen volgens Greshof mobiel waardoor ze zich gemakkelijk kunnen verplaatsen naar andere delen van de stad.

2.4.4 Alternatieven voor een repressieve aanpak

Wettelijke maatregelen (verordeningen) tegen het daklozenprobleem zoals hiervoor beschreven, dragen volgens Mitchell niet bij aan de werkelijke oplossing van het probleem. Volgens hem zijn ze slechts ontworpen om te zorgen voor een openbare ruimte die gevrijwaard is van daklozen en hun overlast. Volgens Mitchell gaat het weinig om de oorzaken en achtergronden van dakloosheid, maar meer om zaken als orde en fatsoen in de openbare ruimte. Volgens hem wordt het gedrag van daklozen vaak als vrijwillig beschouwd, terwijl niets gedaan wordt aan de oorzaken van dakloosheid (1998b, p. 103). Daarom zou het goed zijn om na te denken over mogelijke alternatieven voor de repressieve aanpak.

Greshof (1999, p. 173) stelt voor om meer aandacht te schenken aan tijd- en ruimtemanagement voor daklozen. Door voorzieningen langer open te stellen kan de druk op de ruimte afnemen. Openingsstijden van bijvoorbeeld opvanginstellingen, inloophuizen, cafés en winkels zouden flexibeler kunnen worden. Meer bewaking, afscherming en controle kan juist averechts werken, omdat het kan leiden tot angstgevoelens onder de bevolking. Volgens Greshof ontstaat er een 'repressief klimaat dat gelegitimeerd wordt met een ideologie van burgercontrole en het aanscherpen van waarden en normen over wat goed en fout gedrag is'.

Van der Poel, Barendregt en Van de Mheen (2008, p. 246) geven aan dat dakloosheid en drugsgebruik nooit zullen verdwijnen uit onze maatschappij, en dat ondanks alle beleidsmaatregelen er altijd daklozen en drugsgebruikers op straat zullen blijven. Daarom geven ze aan dat in steden continue een effectief zorgsysteem aanwezig moet zijn voor de mensen die leven aan de rand van de samenleving, met daarin alle vormen van opvang en woonprojecten.

Tonkens en Van Doorn (2006) geven aan dat tegenover empowerment en repressie een meer charitatieve benadering staat. Bij de charitatieve benadering gaat het minder om vooruitgang en verbetering. Een nadeel van deze benadering kan zijn dat mensen niet uit hun moeilijke situatie komen, maar volgens Van Doorn en Tonkens is het grote voordeel dat deze benadering in vergelijking tot empowerment begrip blijft

houden voor daklozen. In een controlecultuur is volgens hen echter geen plaats voor solidariteit en vooruitgang is verplicht.

Dakloosheid komt volgens Toro en anderen (2007) meer voor in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, dan in de andere onderzochte Europese landen Duitsland, België en Italië, wat te maken kan hebben met de beleidsverschillen tussen de landen. De landen waar dakloosheid minder voorkomt investeren meer in een sociaal vangnet. Een sociaal beleid lijkt dus gewenst te zijn. Tegelijkertijd lijkt men volgens Toro en anderen in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië minder medeleven te hebben ten opzichte van daklozen, in vergelijking tot de andere genoemde Europese landen. Ze geven vervolgens aan dat de publieke opinie wel eens van invloed zou kunnen zijn op het overheidsbeleid. Door de publieke opinie op een positieve manier te beïnvloeden, zou het beleid en de mate waarin dakloosheid voorkomt, veranderd kunnen worden. Het veranderen van het beleid zou ook invloed kunnen hebben op de publieke opinie. Link e.a. (1995) geven daarnaast aan dat de media een beeld naar buiten kunnen brengen van de publieke opinie ten opzichte van dakloosheid dat niet correspondeert met de werkelijke publieke opinie. Als beleidsmakers geloven dat burgers minder medelevend worden ten opzichte van daklozen, dan kan een strakker beleid richting daklozen worden gezien als passend bij de publieke opinie en dus gemakkelijker worden aangenomen. Daarom moet men proberen aan te tonen dat informatie vanuit de media niet altijd kloppend is.

2.5 Conclusies

Stadsbestuurders van postindustriële steden lijken te weinig aandacht te hebben voor de persoonlijke en structurele factoren van dakloosheid. Wegens een gebrek aan alternatieven zijn daklozen vaak gedwongen aangewezen op de openbare ruimte, met alle openbare orde problemen van dien. Tegelijkertijd is voor steden de controle op de openbare ruimte de laatste decennia van groot belang geworden. Er worden allerlei maatregelen genomen ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid. Vooral in Amerikaanse steden wenst men op repressieve wijze het imago van een stad positief te houden. Dit alles met het oog op het aantrekken van kapitaal in de vorm van middenklasse burgers, toeristen en bedrijvigheid en het stimuleren van gentrificatie. Vanuit de gehele maatschappij lijkt de tolerantie ten aanzien van afwijkende groepen te zijn afgenomen, wat zich uit in het NIMBY-fenomeen. De openbare ruimte kan door de strikte handhaving van lokale verordeningen en fysieke maatregelen alleen nog maar worden gebruikt voor niet-primaire menselijke activiteiten. Wanneer het voorzieningenaanbod voor daklozen voldoende is, is dit geen probleem. Voor straatbewoners die geen alternatief hebben, is dit antidakloosheidsbeleid rampzalig. Daklozen worden steeds verder uitgesloten van de ruimtelijke domeinen van de gegoede burgers. Europese steden lijken dit bestraffende beleid te combineren met een sociaal beleid, terwijl Amerikaanse steden zich vooral bezighouden met repressie. Door oplossingen aan te dragen voor de werkelijke oorzaken van de dak- en thuislozenproblematiek kan de overlast in steden worden aangepakt zonder dat dit hoeft te leiden tot sociale uitsluiting.

3. Methodologische Verantwoording

In dit hoofdstuk wordt het onderzoekstechnische ontwerp van het onderzoek verantwoord. Dit ontwerp moet nauw aansluiten op de doelstelling en daarom zorgvuldig uitgestippeld worden. Voor het formuleren van de methodologische verantwoording is gebruik gemaakt van het boek 'Het ontwerpen van een onderzoek' van Verschuren en Doorewaard (2007). In de eerste paragraaf komt aan de orde welke strategie is gekozen om uiteindelijk de doelstelling te bereiken. Vervolgens komt in paragraaf twee aan bod met welk onderzoeksmateriaal wordt gewerkt en hoe dit wordt verkregen.

3.1 Onderzoeksstrategie

Voor aanvang van het onderzoek is de onderzoeksstrategie bepaald die gedurende de uitvoering is aangehouden. Qua onderzoeksstrategie kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen de eigenschappen breedte en diepgang, kwalitatief en kwantitatief, en empirisch en niet-empirisch. Dit onderzoek kenmerkt zich vooral door diepgang en kwalitatieve methoden, en is een combinatie van empirisch en bureauonderzoek. Het onderzoek is diepgaand van aard omdat het uitspraken wil doen over twee specifieke situaties, en niet tot doel heeft om tot generaliseerbare kennis te komen. Dit onderzoek beoogt een kleinschalige aanpak te zijn waarbij veel ruimte is voor detail en complexiteit. Daarnaast is het onderzoek vooral een kwalificerende benadering. Interpretaties worden verbaal en beschouwend gerapporteerd. De presentatie van cijfermateriaal is aanzienlijk minder van belang. Om een beter begrip te krijgen van het beleid in de steden Rotterdam en Antwerpen is kwalitatief onderzoek het meest bruikbaar. De vragen uit de vraagstelling worden beantwoord door empirische en niet-empirische methoden te combineren. Onder niet-empirisch wordt bureauonderzoek verstaan. Bureauonderzoek speelt in elk wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol voor bijvoorbeeld de totstandkoming van het theoretisch kader. Daarnaast is in dit onderzoek gebruik gemaakt van bureauonderzoek voor het analyseren van bestaand materiaal. Omdat er bestaand materiaal te vinden is, was het niet noodzakelijk om alle gegevens zelf empirisch te verzamelen. Dit bestaande materiaal was echter niet voldoende waardoor behalve bureauonderzoek ook bijvoorbeeld interviews zijn afgenomen.

Dit onderzoek is primair als casestudy ingericht, wat zeer bruikbaar is voor praktijkgericht onderzoek. Er wordt geprobeerd een diepgaand en integraal inzicht te krijgen van twee tijdruimtelijk begrensde onderzoeksobjecten. Door middel van een holistische werkwijze moet een beeld verkregen worden van de praktijkgevallen als geheel, waarbij kwalitatieve en open wijzen van dataverzameling worden gebruikt. Omdat bij een casestudy weinig voorstructurering nodig is, is dit type onderzoek veel wendbaarder dan andere strategieën. Als gedurende het onderzoek de situatie wijzigt dan kan hier op worden geanticipeerd. Hoewel het aantal onderzoekseenheden klein is, is de benadering arbeidsintensief. Er is namelijk veel gebruik gemaakt van arbeidsintensieve diepte-interviews, en de keuze van interviewpartners was daarbij selectief en strategisch. Ook vonden er observaties op locatie en inhoudsanalyses van tekstueel materiaal plaats. Er wordt dus gebruik gemaakt van meerdere methoden, maar ook van meerdere bronnen. Bij dit onderzoek wordt de zogenaamde snowball sampling toegepast. Omdat vooraf weinig informatie bekend was, werd pas gedurende het onderzoek duidelijk welke personen en welke bronnen verder geraadpleegd konden worden. Naarmate het onderzoek vorderde groeide op die manier het aantal bronnen. Bij snowball sampling wordt gestopt met het zoeken naar nieuwe bronnen, wanneer blijkt dat de nieuwe bronnen geen nieuwe informatie geven. Dit kan ook wel informatieverzadiging worden genoemd.

Meer specifiek is dit onderzoek een vergelijkende casestudy waarbij twee cases diepgaand worden bestudeerd en onderling worden vergeleken. Het gaat in dit onderzoek om het vergelijken van de steden Antwerpen en Rotterdam wat betreft hun aanpak van de daklozenproblematiek. Gebruik wordt gemaakt van de hiërarchische methode waarbij het onderzoek in twee fases is uitgevoerd. In de eerste fase is het beleid in de twee steden onafhankelijk van elkaar onderzocht. De afzonderlijke cases worden daarbij als

enkelvoudige casestudy's beschouwd. Bij de analyses en bij het weergeven van de onderzoeksresultaten van beide steden is zoveel mogelijk een vast patroon gevolgd, zodat het uitvoeren van vergelijkingen in de tweede fase gemakkelijker verliep. In deze tweede fase is een vergelijkende analyse uitgevoerd, waarbij is gezocht naar verklaringen voor de overeenkomsten en verschillen tussen de cases. Ook is geprobeerd om tot een iets hoger abstractieniveau te komen door eigenschappen uit de twee afzonderlijke cases onder meer algemene en abstracte noemers te plaatsen.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Nu bekend is wat de gekozen onderzoeksstrategie is, zal nader worden toegelicht van wat voor soort onderzoeksmateriaal gebruik is gemaakt, waar dit is verkregen en op welke manier dit is verkregen. De keuze van het onderzoeksmateriaal is afhankelijk van de vraagstelling. Het onderzoeksobject van dit onderzoek is het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van daklozen en de ontwikkelingen hierin door de jaren heen in de steden Rotterdam en Antwerpen. Dit onderzoek richt zich dus niet zo zeer op daklozen als personen maar op de ontwikkeling van het beleid dat ten aanzien van deze groep personen wordt gevoerd. Het object van onderzoek is dus in feite een proces. De bronnen die bij dit onderzoek zijn geraadpleegd moesten zowel data als kennis opleveren. Met databronnen zijn losse gegevens verkregen over de kenmerken van de onderzoeksobjecten. De kennisbronnen die zijn gebruikt bevatten inzichten en theorieën die eerder door anderen zijn ontwikkeld. De losse elementen die vanuit de kennis- en databronnen zijn verkregen zijn zoals een puzzel tot een geheel gevormd, en vervolgens zijn hieruit conclusies getrokken.

In dit onderzoek zijn personen, media, de werkelijkheid, documenten en literatuur als bron gebruikt om te komen aan het noodzakelijke onderzoeksmateriaal. Zowel in Rotterdam als in Antwerpen zijn personen als bron van data en kennis gebruikt. Respondenten en informanten fungeerden als databron en een deskundige fungeerde als kennisbron. Hierbij verschaffen respondenten gegevens over zichzelf, informanten verschaffen gegevens over anderen en processen, en deskundigen leveren kennis. Qua respondenten hebben daklozen informatie verschaft over hun ervaringen met het beleid in de steden waar zij leven. In het geval van informanten hebben onder andere hulpverleners en ambtenaren als bron gediend. Een onderzoeker heeft daarnaast als informant en als deskundige gefungeerd en daarmee data en kennis geleverd. Qua media is gebruik gemaakt van gedrukte en elektronische bronnen. Er zijn zowel gedrukte krantenartikels en artikelen in tijdschriften geraadpleegd als elektronische (kranten)artikels op internet. Ter aanvulling op de andere bronnen dient ook de werkelijkheid in dit onderzoek als databron. Uiteindelijk hebben deze observaties een goede indruk gegeven van de dakloosheidsproblematiek in de openbare ruimtes van beide steden. In dit onderzoek is daarnaast veel gebruik gemaakt van documenten. Het gaat hierbij onder andere om onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, jaarverslagen en interne documenten. Literatuur wordt zoals eerder gezegd gebruikt als kennisbron voor vooral de formulering van het theoretisch kader. Deze bron is dan ook vooral in het beginstadium geraadpleegd. Ook heeft de literatuur als databron gediend doordat artikelen zijn gevonden met daarin nuttige informatie over beide steden. Voor het raadplegen van deze bronnen is gebruik gemaakt van ondervragingen, observaties, inhoudsanalyses en zoeksystemen.

Voor de bron personen is gebruik gemaakt van ondervraging waarbij vrijwel geen sprake was van voorstructurering en de vraagstelling een zeer open karakter had. Een voorgestructureerde vragenlijst ontbrak, en de ondervraagde had veel vrijheid in de manier van beantwoording. Er werd slechts een lijstje gebruikt met daarop de te behandelen onderwerpen. De werkwijze bood mogelijkheden om als ondervrager door te vragen en tijdens het gesprek nieuwe vragen en aanvullende vragen te formuleren. Het onderwerp is behoorlijk veelomvattend en vooraf was niet exact duidelijk in welke richting er gezocht moest worden. Door de open benadering is deze methode dan ook zeer bruikbaar. Hierdoor is meer diepgaande informatie verkregen die met enquêtes niet verkregen had kunnen worden. In principe hadden de gesprekken de vorm van individuele face-to-face interviews en incidenteel is met twee of meer ondervraagden tegelijk een gesprek gevoerd. Het uitvoeren van de face-to-face interviews was behoorlijk arbeidsintensief omdat reistijd moet worden uitgetrokken en omdat het uitschrijven en analyseren van de

opgenomen gesprekken veel werk is. Naast deze interviews zijn er ook gesprekken geweest die een verkennend karakter hadden. Op die manier was het vooral in de beginperiode makkelijker om inzicht te krijgen in de situatie in beide steden. Tijdens de gesprekken en interviews werd vaak duidelijk welke personen en documenten in het vervolg geraadpleegd konden worden. Dit is de methode van snowball sampling. De personen die in aanmerking kwamen voor een interview zijn dus wel zorgvuldig gekozen, maar het samenstellen van de lijst met personen kwam pas gedurende het onderzoek op gang. Met de informatie van alle gesprekken wordt zorgvuldig omgegaan, omdat het in verschillende gevallen gaat om gevoelige kwesties en meningen die men liever niet openbaar wil maken. Wanneer in de tekst wordt verwezen naar een gesprek dan wordt alleen de datum vernoemd, de gesprekspartners blijven op deze manier anoniem.

In Antwerpen zijn veruit de meeste gesprekken gevoerd, maar in deze stad was via andere bronnen moeilijk aan informatie te komen. In totaal zijn er 25 gesprekken geweest die als zodanig gepland waren. Hiervan zijn 8 interviews opgenomen en geheel of gedeeltelijk uitgeschreven. Er waren 4 interviews met daklozen en ex-daklozen, 2 interviews met medewerkers van daklozenvoorzieningen (inloopcentra), 1 interview met een medewerker van de stad Antwerpen en 1 interview met een medewerker van de lokale politie. De andere 17 geplande gesprekken hadden een meer informeel en verkennend karakter. Deze gesprekken zijn niet opgenomen en uitgeschreven, maar er zijn wel aantekeningen gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld diverse daklozenvoorzieningen bezocht om een beter beeld te krijgen van de situatie en tijdens deze verschillende bezoeken is met een werknemer van de voorziening een gesprek aangegaan. Het gaat om 6 gesprekken met medewerkers van daklozenvoorzieningen (waaronder dag- en nachtopvang), 4 gesprekken met medewerkers van de stad Antwerpen, 3 gesprekken met ambulante hulpverleners (waaronder veldwerk), 3 gesprekken met beleidsmedewerkers van diverse instellingen en 1 gesprek met een woordvoerder van een actiegroep voor daklozen. Naast deze 25 interviews en gesprekken zijn er in Antwerpen ook verschillende gesprekken geweest met een meer vluchtig karakter, en waarbij het maken van aantekeningen lastiger was.

In Rotterdam was een minder aantal gesprekken en interviews voldoende. In totaal hebben er 14 zorgvuldig geplande interviews plaatsgevonden, en daarnaast zijn er verschillende gesprekken geweest met een verkennend of vluchtig karakter. Bij de laatst genoemde gesprekken was het maken van aantekeningen lastig. 13 interviews zijn opgenomen en vrijwel geheel uitgeschreven, en 1 interview is niet opgenomen maar hierbij zijn wel aantekeningen gemaakt. Er waren 6 interviews met medewerkers en oud-medewerkers van daklozenvoorzieningen (waaronder dag- en nachtopvang), 3 interviews met ambulante hulpverleners (waaronder veldwerk), 3 interviews met ex-daklozen, 1 interview met een onderzoeker en 1 interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam.

Voor het raadplegen van de werkelijkheid als bron is gebruik gemaakt van observaties. Hierbij is geen waarnemingsschema gebruikt maar is de vrije variant toegepast. De observaties zijn namelijk een aanvulling op de andere onderzoeksmethoden. Hiermee zijn situaties met eigen ogen bekeken zodat een beter inzicht werd verkregen in de problematiek van beide steden. In Antwerpen is hiervoor een deel van de voorzieningen bezocht waar dak- en thuislozen voor uiteenlopende diensten terecht kunnen. Zo is onder andere een beeld gekregen van de inloopcentra, de nachtopvang, de verstrekingsruimte voor schone spuiten en methadon en een sociaal restaurant. Ook is een aantal keer met een straathoekwerker meegelopen om te zien welke locaties in de (semi-)openbare ruimte door daklozen worden gebruikt en hoe deze mensen leven. Ook de voedselbedeling bij het Centraal Station is hierbij diverse malen bezocht. Daarnaast is tweemaal meegelopen met de spuitenpatrouille van de stad. Deze dienst heeft als doel het opruimen van zwerfspuiten die worden achtergelaten door onder andere dakloze drugsverslaafden. Tijdens het meelopen met de spuitenpatrouille is een bezoek gebracht aan meer verborgen locaties die door daklozen worden gebruikt. Daarnaast zijn zelfstandige observaties uitgevoerd door rondes door de stad te lopen.

Ook in Rotterdam is een deel van de voorzieningen bezocht. Omdat Rotterdam veel meer voorzieningen voor dak- en thuislozen telt dan Antwerpen is een relatief kleiner deel bezocht. Er zijn bezoeken gebracht aan dag- en nachtopvang, een verpleegafdeling, een pension en gebruiksruimten. Daarnaast is een aantal

keer met veldwerkers op pad gegaan, waarbij een deel van de huidige gekende locaties van buitenslapers per auto is bezocht. Ook is meegegaan met de soepbus van het Leger des Heils waarbij op een aantal punten in de stad voedsel wordt uitgedeeld. Ook in Rotterdam is op eigen initiatief rondes door de stad gelopen. In beide steden is tijdens deze verschillende vormen van observaties in sommige gevallen foto's gemaakt waarvan een aantal zijn opgenomen in de bijlage van het onderzoeksrapport.

Mediabronnen en documenten zijn door middel van kwalitatieve inhoudsanalyses onderzocht. Hiermee is uit grote hoeveelheden tekstueel materiaal relevante informatie gehaald. Het tekstuele materiaal is bekeken vanuit de vragen in de vraagstelling. Bij het bestuderen van de inhoud werd namelijk gelet op concrete zaken die ontleent zijn aan deze vragen. Vooral met betrekking tot Rotterdam is op internet en via contactpersonen een grote hoeveelheid tekstuele informatie verworven. Over de case Antwerpen was veel minder informatie beschikbaar. Daarom zijn in die stad meer interviews en gesprekken gehouden.

Over het onderwerp van dit onderzoek is een redelijke hoeveelheid wetenschappelijke literatuur geschreven. Deze literatuur is opgezocht door gebruik te maken van elektronische zoekregisters zoals Picarta, Google Scholar en de Catalogus Radboud Universiteit. Ook bij het zoeken naar literatuur is het sneeuwbalprincipe gebruikt. Door bij belangrijke publicaties de literatuurlijst te raadplegen werden verwante wetenschappelijke teksten gevonden.

4. Dakloosheid in Rotterdam: Stad zonder hart?

‘Rotterdam stad zonder hart’ is een regel uit het lied ‘Rotterdam’ gezongen door Frédérique Spigt. Met de tekst verwijst ze naar een dramatische gebeurtenis in de geschiedenis van de stad. 14 mei 1940 is de historische binnenstad van Rotterdam door Duitse bommenwerpers vrijwel volledig verwoest. Ongeveer 800 mensen zijn hierbij overleden en 80.000 Rotterdammers werden plotseling dakloos. Harteloosheid kan in steden ook een andere betekenis hebben. Uit de literatuur blijkt dat daklozen in Westerse steden vaak als ongewenst worden beschouwd, en dat verschillende maatregelen worden genomen om hun zichtbaarheid te beperken. De ambitie om een aantrekkelijke stad te worden botst met de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden hoe Rotterdam vanaf de jaren '80 met haar dak- en thuislozen is omgegaan. In de volgende paragraaf zal worden gesproken over de eigenschappen van de Rotterdamse daklozenproblematiek en de ontwikkelingen hierin. Het gaat hierbij om de omvang en kenmerken van de populatie, de zichtbaarheid in de openbare ruimte en de maatschappelijke houding ten opzichte van de problematiek. De tweede paragraaf gaat in op het dak- en thuislozenbeleid en hulpverleningsaanbod. Hieruit zal blijken hoe de overheid door de jaren heen tegen het probleem heeft aangekeken en of de voorzieningen altijd toereikend zijn geweest. De derde paragraaf heeft aandacht voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid van de stad. Duidelijk zal worden op welke manier dit beleid invloed heeft en heeft gehad op de daklozen van de stad. De vierde paragraaf richt zich op de 3 bekendste Rotterdamse fenomenen die te maken hebben met de daklozenproblematiek van de stad, namelijk de Pauluskerk, Perron Nul en de Keileweg. De laatste paragraaf geeft de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk en waar mogelijk ook aanbevelingen. In bijlage 1 is een plattegrond van de stad te vinden met daarop de belangrijkste locaties die in dit hoofdstuk worden vermeld, en bijlage 3 toont afbeeldingen die betrekking hebben op dit hoofdstuk.

4.1 De Rotterdamse daklozenproblematiek

4.1.1 Omvang van de populatie

Zuidam en Pols (2007) geven aan dat dakloosheid in Rotterdam vanaf de jaren '90 is toegenomen. In de Regiovisie dak- en thuislozen uit 1998 (in Gemeente Rotterdam, 2000) wordt aangegeven dat jaarlijks 3.000 personen gebruik maken van de dag- en nachtopvangvoorzieningen in Rotterdam. Daarvan wordt een groep van 750 personen als vaste kern gezien, waarbij het zou gaan om 300 daklozen, 200 thuislozen en 250 marginaal gehuisvesten. Deze cijfers dateren van 1995. Volgens de Beleidsnota Maatschappelijke Opvang zou er in de stad een groei zijn van het aantal dak- en thuislozen. Gedurende 1999 is het aantal buitenslapers in de stad geteld. In totaal werden 112 verschillende mensen aangetroffen maar omdat het onderzoek beperkt was, zouden het er meer geweest kunnen zijn (Gemeente Rotterdam, 2000). De eerste echt betrouwbare cijfers komen naar voren in de dak- en thuislozen monitor 2001-2002. Voor 2001 komt een jaarcijfer van 4.607 personen naar voren. Dit zijn niet allemaal feitelijk daklozen. Het gaat hierbij om bezoekers van dag- en nachtopvang en een slaapverblijf voor verslaafde prostituees, bewoners van woonvoorzieningen en buitenslapers. Ongeveer 1.500 mensen van de totale groep maakten gebruik van de reguliere nachtopvang, en daarnaast waren er ruim 200 buitenslapers die niet bij de nachtopvang bekend waren. Ongeveer 130 personen maakten gebruik van het slaapverblijf voor verslaafde prostituees, en ongeveer 220 maakten gebruik van woonvoorzieningen. De overige groep bestaat uit ongeveer 2.500 mensen die alleen gebruik maakten van de dagopvang (Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002). In totaal zou het destijds gaan om ongeveer 400 buitenslapers die helemaal geen gebruik, of geen optimaal gebruik maakten van de nachtopvang. Een deel van hen wilde er geen gebruik van maken en een deel kon er geen gebruik van maken omdat er niet voldoende plaats was (CVD, z.j.). In een krantenartikel uit 2003 valt te lezen dat in Rotterdam destijds nog ruim 100 zogenaamde zorgmijders op straat leefden. Volgens het artikel zijn zorgmijders mensen die niet geholpen willen worden maar wel vaak voor overlast zorgen. Op deze zorgmijders met complexe problemen zijn hulpverleners dwang en drang gaan toepassen ('Aandacht tegen', 2003).

Volgens het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang (Rijk & vier grote steden, 2006) had Rotterdam op 1 januari 2006 ongeveer 2.300 feitelijk daklozen en 600 residentieel daklozen (ingeschreven bij een instelling voor maatschappelijke opvang), dus in totaal ongeveer 2.900 dak en thuislozen. In 2006 gaf Maaskant aan dat er in Rotterdam een behoorlijke groep is die om verschillende redenen regelmatig voor langere of kortere tijd buiten slaapt. Een deel van de permanente buitenslapers zou goed benaderbaar zijn en bereid zijn om contact te hebben met hulpverleners. Een ander deel staat echter niet open voor contact. Volgens Maaskant wil de wel benaderbare groep graag huisvesting, maar in de praktijk blijkt het moeilijk te zijn om deze vaste kern onder dak te krijgen. Buitenslapers gaven aan nog steeds buiten te slapen omdat ze niet in de nachtopvang willen verblijven vanwege de onrust, de drukte, de onveiligheid, het gebrek aan privacy en de last die wordt ervaren van andere passanten. Voor het verkrijgen en behouden van eigen huisvesting blijken deze mensen daarnaast de vaardigheden te missen. Reijndorp en Ter Horst (2007) geven aan dat de benaderbare groep van straat te halen is door huidige voorzieningen aan te passen en waar nodig alternatieve woonvormen te realiseren.

In 2005 geeft het CVD aan dat het aantal daklozen in Rotterdam aan het afnemen is. Mensen verlaten de straat en komen in voorzieningen terecht. De doorstroming vanuit de nachtopvang naar bijvoorbeeld begeleid wonen is verbeterd waardoor een terugkeer naar de maatschappij mogelijk wordt ('Meer daklozen onder', 2005). In 2001 was er een vaste kern van 57 buitenslapers op een totaal van 219 buitenslapers met wie in dat jaar contact was gelegd door veldwerkers. Het grootste deel van de vaste kern slaapt overigens niet per definitie dagelijks buiten, maar kan wel beschouwd worden als permanente buitenslapers. Na 2001 is het aantal buitenslapers gestegen en in 2005 is een daling te zien. Waren het in 2003 nog 422 buitenslapers, in 2005 werden 167 buitenslapers aangetroffen door veldwerkers van het CVD. Vooral het aantal incidentele buitenslapers zou zijn gedaald, de vaste kern is qua grootte tussen 2001 en 2005 niet veranderd. Deze vaste kern zou steeds bestaan uit 50 tot 60 mensen, maar omdat er verloop is, gaat het niet steeds om dezelfde personen. De belangrijkste reden voor de daling zou het gemeentelijke beleid zijn dat door het nieuwe college vanaf 2002 is ingezet, waardoor vooral de incidentele buitenslapers onder dak zijn gebracht. Er is meer repressie gekomen en hulpverleners hebben meer instrumenten gekregen (Maaskant, 2006). Ook Zuidam en Pols geven in 2007 aan dat het aantal buitenslapers afneemt. Veldwerkers van het CVD vonden 46 permanente buitenslapers en 46 semipermanente buitenslapers, terwijl het volgens hen in het verleden nog ging om 500 buitenslapers. Het jaarverslag 2008 van het Maatschappelijk Centrum Rotterdam e.o. bevestigt de daling van het aantal buitenslapers. In 2008 spraken hun veldwerkers 125 verschillende buitenslapers aan. Als oorzaken voor de daling worden genoemd het beleid van de gemeente, de repressieve aanpak van de politie, de inzet van diverse instanties en het veldwerk. Door onbekende redenen zou ook een deel uit het zicht zijn verdwenen. Een veldwerker van het CVD geeft aan dat hij tegenwoordig nog 20 buitenslapers in beeld heeft, maar dat hij geen compleet zicht op de hele stad heeft dus dat er waarschijnlijk meer buitenslapers zijn. Toen hij eind 2003 als veldwerker begon ging het nog om 350 buitenslapers. De groep die is overgebleven zijn de meest moeilijke jongens, de harde kern. Deze kampen met persoonlijkheidsstoornissen, psychiatrische problemen en verslaving, en zijn lastig in de zorg te krijgen. Door hun verslavingsverleden hebben ze weinig moraal overgehouden. Sommigen zijn in de opvang terecht gekomen maar er weer uitgekelderd omdat ze bijvoorbeeld niet in een groep of wijk kunnen leven. De buitenslapers die tegenwoordig nog op straat leven in Rotterdam kunnen volgens de veldwerker omschreven worden als zorgwekkende zorgmijders. Op deze mensen wordt bemoeizorg (drang) toegepast, wat inhoudt dat de mensen verleid worden tot zorg waardoor ze vrijwillig hulp aanvaarden. Er wordt pas echt dwangmatig ingegrepen als er een gevaarcriterium optreedt. Bijvoorbeeld wanneer iemand aan het verloederen is, en een gevaar is voor zichzelf. Via een rechterlijke machtiging (RM) kan in een dergelijk geval iemand verplicht opgenomen worden. Voor de overgebleven harde kern moet de gemeente een voorziening bedenken, is de mening van de veldwerker. Het CVD heeft als oplossing het idee van een sociale camping net buiten de stad. Behalve deze buitenslapers die recht hebben op zorg, zijn er volgens de veldwerker ook mensen die door het open gaan van de grenzen naar Nederland zijn gekomen en nu een daklozenbestaan leiden. Sporadisch treft de veldwerker er één aan, maar hij vermoedt dat er veel in kraakpanden zitten. Deze mensen mogen geen gebruik maken van de Rotterdamse daklozenvoorzieningen, dus de veldwerker kan ze hooguit in de gaten houden (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Een veldwerker van Stichting Ontmoeting stelt dat een harde kern

van ongeveer 7 personen er voor kiest om buiten te slapen, terwijl ze in aanmerking komen voor de Rotterdamse opvang. Deze buitenslapers kunnen bijvoorbeeld niet goed omgaan met de drukte van andere mensen om hen heen, of met de regelgeving binnen een voorziening (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Een medewerker van de gemeente geeft aan dat tegenwoordig alleen de moeilijk hanteerbare groep net als de 'zorgmijders' nog niet in de zorg terecht is gekomen en is overgebleven op straat. Mensen uit deze groep die voor de Persoonsgerichte Aanpak in aanmerking komen worden intensief gevolgd, en zodra ze de fout ingaan worden ze opgesloten (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Volgens een hulpverlener zitten alle 'makkelijke' cliënten die slechts een beetje druk nodig hadden nu in begeleidingstrajecten. Het probleem is echter dat de groep die nog niet in begeleidingstrajecten zit, bestaat uit de meest lastige cliënten zoals zware drugsverslaafden en draaideurcriminelen. Hier valt moeilijk iets mee te beginnen omdat je het risico loopt dat je ze 'kwijtraakt' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 b.).

4.1.2 Kenmerken van de populatie

De daklozenpopulatie is door de jaren heen qua eigenschappen sterk veranderd. De groep daklozen was vroeger namelijk eenvormiger dan tegenwoordig het geval is. Eind jaren '70 waren het nog vooral 'Swiebertjes' types, maar dat zag je 20 jaar later al niet veel meer. Daklozen hebben tegenwoordig vaak complexere problemen. Het cliëntèle bestond vroeger uit oudere verstokte mannelijke alcoholisten ('Twintig jaar Havenzicht', 1997; 'Iedereen kan', 2002). Eind jaren '80 wordt in een krantenartikel geconstateerd dat een steeds groter deel van de daklozen drugsverslaafd is ('Begin met', 1988). Ook een hulpverlener geeft aan dat in Nederland op een gegeven moment een drugsprobleem ontstond en dat dit zich tevens in de daklozenwereld heeft gemanifesteerd (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Volgens een woordvoerder van de gemeente bestond de opvang vroeger voor 10 tot 20 procent uit 'Swiebertjes-achtige' types, en de rest van de groep was hooguit alcoholverslaafd. Begin jaren '80 kwam er een omslag en begonnen vooral Surinamers en Antillianen heroïne te gebruiken. Hierdoor was er in Rotterdam op een gegeven moment een forse toename van het aantal daklozen te zien, en daarnaast werd de daklozenpopulatie meer divers. Behalve de originele groep dak- en thuislozen, de zwervers en de alcoholisten, gingen nu ook veel drugsverslaafden gebruik maken van de daklozenvoorzieningen. Van een integrale aanpak was echter nog geen sprake want elke instelling richtte zich op een specifieke groep, en dit terwijl de groepen zich aan het vermengen waren (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Ook volgens een andere betrokkene verandert en groeit de daklozenpopulatie in Rotterdam in de jaren '80. Het aantal drugsgebruikers neemt toe en die mensen raken dakloos door verloedering. Drugsgebruik door overwegend jonge mensen komt op in de jaren '70 en in de jaren '80 worden deze mensen ouder. 'Toen was het drugsprobleem in de stad het heftigst. Dat waren natuurlijk de meest problematische gebruikers' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009, a.). Een woordvoerder van een nachtopvang van het CVD geeft aan dat de zwaarste gevallen destijds niet helemaal binnen de voorzieningen van het CVD pasten omdat bijvoorbeeld drugsgebruik daar niet was toegestaan (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Behalve het onderscheid in alcoholisten en drugsverslaafden is er ook op andere vlakken een grotere diversiteit ontstaan. Daklozen kregen steeds vaker psychiatrische problemen, en daarnaast zou het aantal vrouwen zijn toegenomen ('Iedereen kan', 2002). In 1997 wordt in een artikel aangegeven dat destijds ongeveer 10 procent van de daklozen vrouwelijk was, waarbij het vooral ging om heroïneprostituees. Ook zouden steeds meer illegalen tot de daklozenpopulatie behoren. Tevens zou de gemiddelde leeftijd sterk afgenomen zijn ('Twintig jaar Havenzicht'). Ook hulpverleners geven aan dat er steeds meer jongeren in de maatschappelijke opvang zijn beland, en qua nationaliteiten is het ook volgens hen meer divers geworden. Net na de eeuwwisseling geven veldwerkers aan dat buitenslapers die door hen worden aangetroffen vaak kampen met psychiatrische problemen en een harddrugs- of alcoholverslaving hebben. Minimaal 3/4 van de buitenslapers zou een verslavingsproblematiek hebben. Dubbele diagnoses, dus de combinatie van een psychiatrische en een verslavingsproblematiek, kwamen ook vaak voor. Daarnaast troffen ze illegalen en een enkele avonturier aan (Buitendienst Havenzicht, z.j.). Volgens een hulpverlener wordt dakloosheid tegenwoordig veroorzaakt door verslaving en psychiatrische problemen en daaruit voortvloeiend diverse andere problemen zoals financiële problemen en gokproblemen. Mensen kunnen volgens hem ook dakloos zijn omdat ze geen gebruik meer mogen maken van de opvangvoorzieningen zoals eerder al is aangegeven (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Ook Maaskant (2006) geeft aan dat daklozen vaak meerdere, complexe problemen hebben op diverse levensterreinen. Naast

hun dakloosheid kampen ze met verslaving, psychische problemen, schulden en gebrek aan vaardigheden om hun problemen zelf aan te pakken. Daklozen en drugsverslaafden worden volgens Barendregt en Van de Mheen (2007) tegenwoordig niet langer gezien als Swiebertjes die kozen voor een leven op straat, maar vaker als zieken zonder ziekte-inzicht, die niet in staat zijn hun eigen gedrag te veranderen.

Volgens de Beleidsnota Maatschappelijke Opvang uit 2000 (Gemeente Rotterdam) zijn de problemen van dak- en thuislozen door de jaren heen ernstiger en meer divers geworden. Bij deze mensen is er steeds vaker een combinatie van sociale, lichamelijke en psychische problemen. In de maatschappelijke opvang is er een toename van het aantal verslaafden en psychiatrische patiënten. Volgens de nota kampt ongeveer 60% van de dak- en thuislozen met een psychische problematiek. In de nota Opvang (e)en zorg uit 1996 (in Gemeente Rotterdam, 2000) wordt aangegeven dat 40% van de Rotterdamse dak- en thuislozen drugsverslaafd is, en 15% verslaafd is aan alcohol. Bij alcoholverslaving zou het vooral om (oudere) mannen gaan. Bij drugsverslaafden is vaak sprake van polydruggebruik. Vaak zijn deze mensen langdurig harddruggebruiker en hebben geen sociaal netwerk. Ook kampen ze met ziektes en fysieke gevolgen van hun langdurige gebruik en levensstijl. Volgens de Beleidsnota groeit ook de groep binnen de maatschappelijke opvang die zowel een verslavingsprobleem als een psychiatrisch probleem heeft. Dit zijn de mensen met een dubbele diagnose of anders gezegd een meervoudige problematiek. Ook kampen steeds meer dak- en thuislozen met ernstige gezondheidsproblemen. Daarnaast zou het aantal zwerfjongeren sterk zijn gegroeid. Volgens Van Bergen en Van Deth (2008) zijn er in het Rotterdamse daklozencircuit veel mensen met een verstandelijke beperking terecht gekomen, waaronder alleenstaanden maar ook moeders met kinderen. Een andere aandachtsgroep vormen volgens hen de mensen die kampen met psychiatrische en verslavingsproblemen en daarnaast zwakbegaafd zijn en gedragsstoornissen hebben. Door deze combinatie vielen ze bij alle hulpverlening buiten de boot en veroorzaakten ze veel overlast. Voor deze specifieke groepen is gezocht naar oplossingen.

4.1.3 Zichtbaarheid in de openbare ruimte

Van de groep dak- en thuislozen die niet zelf om hulp kunnen of willen vragen zijn de mensen met psychiatrische en/of verslavingsproblemen, die een zwervend bestaan leiden of overlast veroorzaken het meest zichtbaar (Gemeente Rotterdam, 2000). Volgens een deskundige komt de zichtbaarheid van dakloze drugsgebruikers in de jaren '80 op gang in Rotterdam, wat ook kwam omdat het aantal verslaafden in die tijd toenam (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Volgens een ander was er in Rotterdam in de jaren '80 een schrijnend daklozenprobleem. In die tijd neemt dakloosheid toe en wordt het heel zichtbaar in de openbare ruimte. De dakloosheid bleek gigantisch te zijn en vooral uit drugsgebruikers te bestaan. Er kon ook gemakkelijk drugs gekocht worden. Het grote drugsprobleem wat Rotterdam in de jaren '80 had heeft tot halverwege de jaren '90 geduurd. De respondent verteld over de jaren '80: 'Mensen sliepen in portieken, parken, etc. (...) Dakloosheid was manifest, je kon het waarnemen. Maar het moet ook niet overdreven worden. (...) Bovendien zochten mensen plekken waar ze ook wat privé hadden' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Een medewerker van een voorziening schetst de jaren '80 als een periode waarin het beleid minder strak was:

Mensen konden veel meer hun gang gaan, meer vrijheid blijheid. (...) Mensen liepen in sommige situaties ook te verwaarlozen. (...) Het was niet alleen vrijheid blijheid, het was ook deels onverschilligheid. 'Zo lang wij er geen last van hebben'. Er is ook wel echt overlast ontstaan in die tijd. (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.)

De meest zichtbare daklozen waren volgens de hulpverlener de mensen met psychiatrische problemen en die zichzelf verwaarloosden. Volgens een andere hulpverlener nam de zichtbaarheid van daklozen ook in de jaren '90 toe: 'Je kon verslaafden zien in de stad, bedelend, alcoholisten, groepjes alcoholisten. (...) Je kon wel steeds meer verloederde mensen op straat zien. (...) Slecht gekleed, vermagerd, psychiatrische patiënten die wat psychotisch door de stad liepen of schreeuwden'. De hulpverlener beschrijft de situatie toen hij in het jaar 2000 als veldwerker in Rotterdam aan de slag ging: 'Wat ik aantrof waren toch wel behoorlijke aantallen buitenslapers. Zowel individuen als groepen. Alcoholisten zitten vaak in groepen, psychiatrische patiënten kiezen vaak voor de eenzaamheid' (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). De stad had door de aanwezigheid van verslaafden veel last van zwerfspuiten, wat gevaarlijk was

voor de volksgezondheid. Volgens een betrokkene waren zwerfspuiten in de jaren '80 en '90 een probleem (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Een veldwerker geeft aan er voor de invoering van het Plan van Aanpak in de openbare ruimte van de stad gebruikersplekken bestonden waar veel zwerfspuiten werden aangetroffen (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). 'Vroeger lag heel Rotterdam vol met naalden', verteld een andere mannelijke ex-dakloze (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 c.).

In 2008 merken Van Bergen en Van Deth op dat het in Rotterdam rustiger wordt met daklozen op straat. In 2007 gaven ook Barendregt en Van de Mheen aan dat het Rotterdamse straatbeeld op dat moment minder werd bepaald door daklozen en verslaafden dan het geval was in de jaren '90 en in de beginjaren van deze eeuw. Het kan volgens hen ook zijn dat ze tegenwoordig minder opvallend aanwezig zijn. Ook op de bekende overlastlocaties is de zichtbare aanwezigheid van daklozen, verslaafden en dealers afgenomen. Het huidige Rotterdamse straatbeeld is volgens Barendregt en Van de Mheen tot stand gekomen door allerlei ontwikkelingen en maatregelen vanaf midden jaren '90. Met drang- en dwangachtige maatregelen wordt daarnaast de keuzevrijheid van (verslaafde) daklozen ingeperkt waardoor ze minder zichtbaar worden. Barendregt en Van der Poel (2008) geven aan dat er in 2007 een forse daling is van het aantal verblijfsuren van daklozen op straat ten opzichte van 2003. Ze verwachten dat er een verband is tussen deze daling en de Rotterdamse aanpak van repressie in combinatie met zorg en opvang/wonen. Ook volgens een deskundige is dakloosheid nauwelijks nog zichtbaar in de stad. Vanaf het begin van de 21^e eeuw is volgens hem de overlast en zichtbaarheid van dak- en thuislozen op straat enorm afgenomen door de toegenomen capaciteit van de voorzieningen maar ook door de toename van de celcapaciteit. Veel mensen zijn namelijk opgesloten met speciale trajecten (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Veel mensen zijn nu gehuisvest en hoeven niet meer op straat te hangen, zegt een medewerker van de gemeente. Volgens hem kan objectief vastgesteld worden dat de zichtbaarheid ten opzichte van ongeveer 10 jaar geleden gigantisch verbeterd is (persoonlijke communicatie, 6 oktober 09). Volgens een andere betrokkene worden de Rotterdamse daklozen succesvol van straat gehaald met het huidige beleid omdat er tegenwoordig veel meer middelen zijn:

Kijk maar naar de straat in Rotterdam. Het valt wel mee vind ik als je op straat kijkt. Op de één of andere manier gaat het beleid, het beetpakken en vasthouden hebben we het ooit genoemd, wel zijn vruchten afwerpen. (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009)

Ook een veldwerker geeft aan dat de huidige zichtbaarheid van de daklozenproblematiek een groot verschil is met de situatie van eind 2003 en 2004, toen hij als veldwerker in Rotterdam begon. Het beleid was voornamelijk gebaseerd op gedogen en de gedachte dat elk mens recht heeft op zelfbeschikking. Dat sloeg in het verleden zo ver door dat mensen behoorlijk vervuild over straat liepen, of zo op hun slaapplek werden aangetroffen. Dat zal je nu niet snel meer zien. Behalve het feit dat buiten slapen niet meer is toegestaan, wordt volgens de veldwerker de maatschappelijke teloorgang van destijds ook niet meer door de stad geaccepteerd. Alle daklozen van de straat krijgen is echter zo maar niet haalbaar, maar je moet er wel naar streven vindt hij. De gemeente mag volgens de veldwerker qua aantallen tevreden zijn, en daarnaast is de overlast teruggedrongen. Ook het gebedel kom je bijna niet meer tegen. 'Alles is er op gericht om mensen binnen te krijgen, dus alle disciplines die in de stad werkzaam zijn proberen er ook aan mee te werken, zoals stadstoezicht en de politie' (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Met dwang en drang maatregelen is volgens een hulpverlener geprobeerd de mensen met psychiatrische problemen en die zichzelf verwaarloosden van straat te halen. Verschillende daklozen van deze groep zijn bijvoorbeeld in Drenthe of in de gevangenis terecht gekomen. Ook is een deel overleden. Daardoor zijn er nu veel minder buitenslapers, en verblijven in het centrum kan bijna niet meer door het strenge handhavingsbeleid. Bekende verzamelplaatsen zijn er nu dan ook niet meer waardoor het zicht op de groep minder is (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.). Een andere hulpverlener bevestigt dat er veel minder buitenslapers zijn, dat het probleem minder zichtbaar is en dat het minder een overlastproblematiek is. Dit wil niet zeggen dat de problemen opgelost zijn, want door daklozen van de straat te halen verplaats je het probleem naar binnen. Als maatschappelijk probleem is het in ieder geval geen politiek onderwerp meer in Rotterdam. 'Ze domineren niet meer dat stadsbeeld als tot een aantal jaar geleden'. Maar ondanks alle hulpverlening en mogelijkheden die er zijn qua onderdak, zijn er mensen

die niets willen. Er zijn dus nog wel problemen, maar niet meer in die mate als een aantal jaar terug. Volgens de hulpverlener wil vrijwel iedereen geholpen worden en hebben de zogenaamde zorgwekkende zorgmijders nooit bestaan. 'Zorgwekkend was dat juist de hulpverleningsinstellingen niets deden, die meden de zorg' (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). 'In openbare ruimtes zie je steeds minder daklozen. (...) dat betekent niet dat ze er niet zijn', zegt een ander. Perron Nul en de Keileweg waren duidelijke concentraties, maar tegenwoordig verspreiden de problemen zich meer door de hele stad (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009, a.). Een veldwerker bevestigt dat in de loop der jaren de meeste mensen van straat gehaald zijn. De zichtbaarheid in de stad zoals vroeger het geval was, is weg. De hulpverlener is kritisch over de houding van burgemeester Opstelten die volgens hem op een gegeven moment beweerde dat Rotterdam 'schoon' was. Volgens de veldwerker zijn namelijk veel daklozen de stad uitgejaagd. Veel mensen die in Rotterdam niet meer in aanmerking kwamen voor hulp zouden vertrokken zijn naar andere plaatsen. Een deel van de problemen is volgens de veldwerker dan ook niet opgelost, maar slechts verplaatst of minder zichtbaar geworden. Een visuele oplossing dus (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Door repressiebeleid kun je de zichtbaarheid van daklozen en verslaafden voor een deel laten afnemen, maar dat wil niet zeggen dat problemen zijn opgelost, geeft een andere betrokkene aan. Volgens hem zijn er nog altijd daklozen, maar die passen zich aan de situatie aan en worden voorzichtiger. De meesten kiezen voor een verblijf in de laagdrempelige voorzieningen, omdat ze dan niet in conflict komen met de politie. Als een dakloze qua uiterlijk opvalt dan zal de politie deze persoon naar de hulpverlening brengen. Voor drugsgebruikers was het in de jaren '80 en '90 prettiger om in de openbare ruimte van Rotterdam te verblijven, dan nu het geval is. Tegenwoordig heeft een deel van de daklozen Rotterdam verlaten, omdat de opvang alleen nog maar voor mensen met regiobinding is. Dakloosheid is hierdoor verspreid over heel Nederland (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.).

Reijndorp en Ter Horst (2007) zeggen over de buitenslapers van Rotterdam: 'Sommigen overnachten op zeer openbare plekken, (...) terwijl anderen zich terugtrekken op verborgen, afgelegen plekken'. Een ex-dakloze man geeft aan dat hij in zijn daklozentijd in groepsverband leefde, omdat men elkaar opzocht (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 b.). Een betrokkene zegt over deze groepsverbanden: 'Er was een breed scala van mogelijkheden en dat is natuurlijk steeds verder afgenomen'. Als groep bivakkeerde men volgens hem op het Centraal Station, Zuidplein, Schouwburgplein, de Kruiskade en omgeving en het Binnenwegkwartier. Door de repressie komt deze groepsvorming niet meer voor (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). In 2008 geven Barendregt en Van der Poel overigens aan dat men in het centrum van de stad op en rond de Kruiskade nog altijd rondhangende verslaafden en dak- en thuislozen aantreft. Dit komt volgens hen door de traditioneel aanwezige straathandel en de nabijheid van opvangvoorzieningen voor verslaafden en dak- en thuislozen. Samenscholing rond (opvang)voorzieningen zou in het centrum dus nog steeds voorkomen. Daklozen en verslaafden trokken vroeger volgens een deskundige in slooppanden in stadsvernieuwingsgebieden in Spangen, het Nieuwe Westen en het Oude Noorden. De overlast was door hun aanwezigheid groot en het zorgde voor een gevoel van onbehagen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Uit het jaarverslag van de Buitendienst Havenzicht uit 2002 blijkt dat buitenslapers destijds op verschillende vaste verblijfslocaties verspreid over de stad werden aangetroffen door veldwerkers. Bekende locaties waren Vroesepark, Zuidplein, Zuiderpark, Willemsbrug, Museumpark, het gekraakte gerechtsgebouw aan de Henegouwerlaan, het Noorderkanaal waar men verbleef onder bruggen en viaducten en in bootjes, het spoorweggebied bij de Horvathweg in Spangen en het spoorwegemplacement bij de Kop van Zuid waar daklozen bijvoorbeeld in goederenwagons verbleven. De wijk Delfshaven was een buurt waar veel daklozen rondhingen en specifieke rondhangplekken waren het Marconiplein en de Keileweg. Daklozen verbleven volgens de veldwerkers daarnaast in gekraakte sloopwoningen en onder viaducten van snelwegen verspreid over de stad (Buitendienst Havenzicht, z.j.). In gesprekken met de betrokkenen worden ook de volgende locaties geassocieerd met daklozen: Nieuwe Binnenweg, Lijnbaan, Beurs, Middellandstraat, Erasmusbrug, bootjes op rivier de Rotte, centrale bibliotheek, Blaaktoren, Kleinpolderplein en station Blaak. Meer in het algemeen noemt men als gebruikelijke verblijfslocaties portieken, parken, bosjes, plantsoenen, industrieterreinen, bruggen, viaducten, sloop- en kraakpanden, bootjes, metrostations, (parkeer)garages, bushokjes, kelderboxen, bergingen, tuinhuisjes, tentjes, rioolbuizen, caravans en auto's. Overigens is het aantal sloop- en kraakpanden dat door dak- en thuislozen als tijdelijk onderkomen kan worden gebruikt door grootschalige stadsvernieuwing eind jaren

'90 steeds verder afgenomen (Gemeente Rotterdam, 2000; 'Twintig jaar Havenzicht', 1997). Een veldwerker noemt als huidige slaaplocaties het Kralingse Bos, Boezemzoom, Spoorwegdriehoek en caravans bij het Marconiplein, wat allemaal locaties ver buiten het centrum zijn. Daklozen kiezen tegenwoordig plekken uit waar de politie niet snel zal komen. In de binnenstad zul je niet snel iemand meer vinden, terwijl de veldwerker ongeveer 5 jaar geleden tijdens avondrondjes door de binnenstad structureel nog tussen de 15 en 30 personen aantrof. Tegenwoordig moet de veldwerker bekende slaapplekken opzoeken omdat willekeurig rondes lopen geen zin meer heeft. Dan zal niet snel meer een dakloze worden aangetroffen worden. Veel 'nieuwe' daklozen worden daarnaast vaak al door de politie opgevangen (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Een collega-veldwerker geeft aan dat hij tegenwoordig nog zicht heeft op ongeveer 14 slaapplekken die zich allemaal aan de rand van de stad bevinden. In een uitzonderlijk geval slapen daar meerdere mensen. Een aantal jaar geleden werden buitenslapers ook volgens hem nog op bankjes in de binnenstad aangetroffen, maar dat is nu niet meer. Het gebeurt nog maar zelden dat slaapplekken zich in de buurt van het centrum bevinden (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Tegenwoordig komt dakloosheid dus meer in de periferie van de stad voor op verborgen plekken. Ook kraakpanden en slooppanden verspreid over de stad blijven daklozen aantrekken.

4.1.4 Maatschappelijke houding

Tonkens en Van Doorn gaven in 2006 aan: 'Als je aan Rotterdammers vraagt wat hun grootste bron van ergernis in de stad is, dan zeggen ze: junks en daklozen die om geld vragen'. Uit metingen uit 2006 en 2007 blijkt dat bezoekers van het centrum van Rotterdam inderdaad van mening zijn dat de aanwezigheid van bedelaars, 'zwerfers' en 'junks' één van de meest voorkomende 'voorvallen' in de binnenstad is. De overlast van deze personen is daarnaast één van de zaken die volgens de bezoekers als aan te pakken probleem voorrang zou moeten krijgen (Wendrich, 2006, 2007). Al in 1995 geeft een betrokkene aan dat in Rotterdam de tolerantie richting zwakke groepen, dus ook daklozen, afneemt ('Ze hebben recht', 1995). In een krantenartikel valt te lezen:

Architectonisch verandert Rotterdam pijlsnel in een flonkerend juweel. Het stadshart is getransformeerd in een luilekkerland voor winkelend publiek, waar rollend geld de maat bepaalt. (...) Alle ruimte is er voor succes, maar mensen aan de onderkant krijgen te weinig aandacht en worden niet als waardevol gezien. Straatkrantverkopers en muzikanten jaagt men weg uit de Koopgoot. Terwijl dat toch ook volwaardige stadsbewoners zijn die Rotterdam tot de plek maken, die het is. ('Eurodak voorziet', 2000)

Ook in een artikel uit 2004 valt te lezen dat de tolerantie ten opzichte van daklozen de laatste jaren sterk was gedaald. Volgens een hulpverlener voert de gemeente Rotterdam een opjaagbeleid waarbij allerlei zaken tegenwoordig verboden zijn ('Havenzicht biedt daklozen', 2004). Een medewerker van de gemeente denkt dat de intolerante houding ontstaan is door het opkomen van de drugscene in de stad midden jaren '80. 'Een dakloze in de jaren '80 die op een bankje een 'sixpack' zat weg te werken waar niemand last van had, dat vonden ze best'. Dakloosheid was volgens hem niet zo zeer het probleem, maar vooral junks en het dealen. In het begin werd heroïne in Rotterdam nog veel gespoten. Daardoor waren er veel zwerfspuiten en dit zorgde voor onder andere bezorgde ouders (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). 'Ik denk dat mensen minder tolerant zijn geworden', zegt een deskundige. 'Het maatschappelijk geduld is op'. Subjectieve overlast is volgens de deskundige overigens zowel tijd- als plaatsgebonden, dus enerzijds afhankelijk van wat iemand vanuit zijn omgeving gewend is, en anderzijds van de tijdgeest (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Een hulpverlener zegt: 'Niemand wil een dakloze zien. Ze willen geen zwerfers in de stad zien rondlopen' (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). 'Over het algemeen pikken de mensen veel minder', zegt een medewerker van een voorziening. 'Het was ook af en toe overlastgevend. Er was veel bedelgedrag en sommigen waren daarbij opdringerig en brutaal' (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.). Een veldwerker verteld:

Het woord overlast wordt tegenwoordig te pas en te onpas gebruikt. Dat wordt met name ook toegepast op onze buitenslapers. Als jij buiten slaapt dat is al overlast. (...) Terwijl diegene eigenlijk niet echt overlast veroorzaakt. (...) Er zijn ook wel een aantal jongens geweest in de

binnenstad, in het centrum, die behoorlijk overlast veroorzaakten door op een agressieve manier te gaan bedelen. Door mensen te benaderen en te proberen geld los te krijgen. Ik denk dat mensen dat ook wel als overlast ervaren hebben. (persoonlijke communicatie, 21 september 2009)

Een andere veldwerker geeft aan dat mensen steeds meer begonnen te klagen, en gevoeliger zijn geworden voor overlast. 'Visuele overlast kreeg je dan. Alleen al het idee dat er daklozen rondliepen dat was al reden voor de burgers om zich onbehaaglijk te voelen' (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Ook een medewerker van een voorziening is van mening dat de maatschappij intoleranter is geworden. 'Alles wat een beetje afwijkt is lastig', geeft hij aan (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Ook een andere respondent geeft aan dat als iemand zich niet conform de norm gedraagt dit tegenwoordig overlast is. Maar een dakloze is veel op straat omdat die persoon nergens anders terecht kan. Daklozen komen volgens de respondent tegenwoordig negatief in het nieuws doordat ze een drugsprobleem en psychiatrische problemen hebben, en daarmee samenhangend overlast veroorzaken. Ook vinden mensen tegenwoordig iets al snel overlast. De daklozen van vroeger veroorzaakten in principe ook overlast, maar daar werd anders tegen aangekeken, aldus de respondent (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Weer een andere respondent ziet dezelfde ontwikkeling en geeft aan dat de samenleving behoorlijk intoleranter is geworden in vergelijking tot 20 jaar geleden. Men is veeleisender en vindt snel iets lastig. 'In deze eeuw staat daar in eens een neiging, de daklozen moeten verdwijnen, we willen dat niet'. Deze persoon denkt dat dit ook samenhangt met de verandering in het stedelijk patroon. Steden gaan duurdere huizen bouwen waardoor de bevolkingssamenstelling verandert, en er relatief meer hogere inkomens komen wonen. 'Die mensen zijn altijd knap lastiger. Die willen geen drugsgebruiker voor de deur zien en vooral niet op straat. Dus de verdraagzaamheid neemt af. (...) Dan wordt dakloos zijn plotseling iets besmettelijks. Dat mag niet, dat moet niet kunnen' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.).

Barendregt en Van der Poel (2008) geven aan dat de grenzen van wat men overlast en maatschappelijke teloorgang vindt niet vast staan. Die grenzen worden bepaald door publieke en politieke opinievorming, en op dit moment draait het in het maatschappelijke debat vooral om het veiligheid- en overlastdiscours. Een hulpverlener geeft aan dat de tolerantie ten opzichte van daklozen merkbaar gedaald is sinds de politieke ontwikkelingen rondom Leefbaar Rotterdam in 2002 (CVD, z.j.). Ook verschillende respondenten zien een verband tussen Leefbaar Rotterdam en de tolerantie ten opzichte van daklozen. Het ontstaan van een intolerante houding zou gestimuleerd worden door politieke invloeden. Volgens een betrokkene zitten de opvattingen over overlast in een golfbeweging. In de jaren '70 en '80 was het meer de 'flowerpower' tijd, waarin men vond dat iedereen gelijk was. Volgens de betrokkene was de algemene opinie destijds: 'We moeten er wat voor doen. Het is jou schuld niet, je hebt domme pech gehad. (...) Die mensen moeten kansen krijgen en moeten van de straat'. Vroeger was het volgens hem gemakkelijk om allerlei voorzieningen in het leven te roepen. Vanaf de periode Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam kwam er een verandering. De samenleving ging dakloosheid meer als eigen verantwoordelijkheid beschouwen. Dat werd nog wat meer vormgegeven door politieke invloeden, in dit geval in de persoon van Pim Fortuyn. De hele maatschappij krijgt een rechtser draai, en is aan het verharderen. De betrokkene zegt over de hedendaagse maatschappelijke houding: 'Het is je eigen schuld dat je dakloos bent. Wij hoeven niet meer voor jou te zorgen' Bij burgers neemt de tolerantie ten aanzien van buitenslapers en bedelaars af, en zowel Leefbaar Rotterdam als de PVV van Geert Wilders sluiten volgens een andere respondent bij die ideeën aardig aan. Bij een deel van de samenleving leven er bepaalde onderbuikgevoelens. In politieke zin kan gebruik worden gemaakt van die onderbuikgevoelens (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). De opkomst van partijen als Leefbaar Rotterdam is volgens een hulpverlener een belangrijke factor in de ontwikkeling van de maatschappelijke houding. Leefbaar Rotterdam richt zich namelijk op het thema veiligheid en op het opkomen voor de arme eigen bewoners (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.).

Wat betreft voorzieningen voor daklozen in woonbuurten is ook in Rotterdam het NIMBY-syndroom aanwezig. Uit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de Rotterdamse bevolking bezwaar heeft tegen een opvangvoorziening in zijn of haar woonomgeving. Meer dan een kwart zou er overigens geen bezwaar

tegen hebben. Wanneer men verzekerd is van het uitblijven van overlast neemt het aandeel dat geen bezwaar heeft toe. Overigens ervaart nog geen 4 procent van de Rotterdamse burgers vaak of heel vaak overlast van een opvangvoorziening, en bijna 60 procent nooit of bijna nooit. Vooral inwoners van deelgemeenten waar amper overlast wordt ervaren van cliënten van opvangvoorzieningen, zijn negatief over de komst van voorzieningen in hun woonbuurt en over het belang van de interactie tussen de woonbuurt en deze voorziening. Bewoners uit de deelgemeente waar het meest overlast wordt ervaren van opvangvoorzieningen, namelijk Delfshaven, hebben echter het minste bezwaar tegen de aanwezigheid van opvangvoorzieningen in de buurt en staan positief tegenover interactie met de buurt (Van den Maagdenberg, Reijnen & Epskamp, 2008). De tolerantiegraad lijkt dus toe te nemen bij gewinning. Al in 1994 maakte de lokale politiek zich zorgen over de tolerantiegraad in Rotterdam, omdat na de sluiting van Perron Nul overal in de stad de bevolking in verzet kwam tegen de mogelijke komst van een opvang voor verslaafden ('Rotterdamse raad', 1994). Ook rond de eeuwwisseling geeft een hulpverlener aan dat er in de stad veel verzet is in een buurt als er een daklozenopvang komt. Volgens hem ontstaat overlast juist bij gebrek aan opvang, wat in de jaren daarvoor het geval was (CVD, z.j.).

Met de uitvoering van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang en de komst van Centraal Onthaal in Rotterdam, waarover in de volgende paragraaf meer te lezen is, moesten er veel nieuwe (woon)voorzieningen voor dak- en thuislozen worden gerealiseerd. Acceptatie in de buurt is hierbij vaak een probleem. Dit moest worden bevorderd worden door spreiding van de voorzieningen over alle deelgemeenten en goede communicatie met de burgers. In de meeste gevallen was de directe omgeving aanvankelijk tegen de komst van een voorziening omdat men bang was voor het onveilig worden van de buurt. Er waren felle protesten en buurtbewoners kwamen in opstand. Voor de komst van een aantal voorzieningen zijn massale informatiebijeenkomsten georganiseerd om de grote weerstand bij buurtbewoners, omliggende bedrijven en instellingen weg te nemen. Deze grote bijeenkomsten hadden soms juist het tegenovergestelde effect doordat het onbegrip van buurtbewoners alleen maar groeide. In sommige gevallen is er dan ook voor gekozen om reacties vanuit de buurt te voorkomen door de omgeving bewust niet op de hoogte te brengen. Echter zijn er ook een paar gevallen waarbij er niet of nauwelijks weerstand was vanuit de omliggende buurt tegen de vestiging van de voorziening. Hierbij lijkt de manier waarop naar buurtbewoners wordt gecommuniceerd van invloed te zijn (Van den Maagdenberg, Reijnen & Epskamp, 2008; Van Bergen & Van Deth, 2008).

Veel van de Rotterdamse voorzieningen voor maatschappelijke opvang hebben met externe partijen afspraken met betrekking tot het waarborgen van de veiligheid en leefbaarheid in de directe omgeving. Deze afspraken gaan bijvoorbeeld over toezicht en de afhandeling van klachten en meldingen. In een aantal gevallen zijn deze afspraken voor een specifieke voorziening (nachtopvang, intensief begeleid wonen etc.) door betrokken partijen vastgelegd in convenanten, waarmee overlast voor de omgeving voorkomen en beperkt moet worden. Daarnaast heeft een deel van de voorzieningen een beheerscommissie. Veel voorzieningen hebben gedragsregels om overlast te beperken. De regels hebben bijvoorbeeld betrekking op het kopen en gebruiken van drugs en rondhangen in de omgeving van de voorziening. Het overtreden van deze regels kan leiden tot een waarschuwing, een tijdelijke schorsing of een definitieve schorsing. De cliënt kan daarnaast worden teruggeplaatst naar een woonproject met strengere regels. Ook voor de voorziening zelf kan een sanctie gelden, waardoor sluiting van de voorziening in bepaalde gevallen mogelijk is. Bij verschillende voorzieningen zijn voorwaarden gesteld aan de komst. Voorwaarden die gesteld werden hadden betrekking op de bewegingsvrijheid van cliënten (bijvoorbeeld gesloten opvang met busvervoer), op de doelgroep, op de periode dat de voorziening op een locatie gevestigd is, op het straatbeeld (bijvoorbeeld opknappen omgeving, extra camera's en vaker surveilleren door politie) en op de rol die de cliënten in de buurt vervullen (bijvoorbeeld helpen van buurtbewoners en schoonhouden straat). Ondanks de aanvankelijke weerstand is bij veel voorzieningen de veiligheid en leefbaarheid van de buurt sinds de komst van de voorziening gelijk gebleven of zelfs verbeterd. Door de maatregelen die rondom de voorziening worden getroffen zou de directe omgeving schoner worden en overlast sneller worden aangepakt. Door het extra toezicht door de politie zou daarnaast de criminaliteit dalen. Klachten over cliënten en bewoners blijven beperkt tot kleinigheden zoals rondhangen en wildplassen. Wel wordt bij sommige voorzieningen in de directe omgeving zo nu en dan drugs gebruikt. In een paar buurten is de overlast wel toegenomen. Bij een specifieke voorziening

ondervindt men in de buurt bijvoorbeeld veel overlast van een paar cliënten die hun behoefte doen, openlijk drugs kopen, prostitueren en bedelen. Verschillende buurtbewoners zouden door deze situatie al zijn verhuisd (Van den Maagdenberg, Reijnen & Epskamp, 2008; Van Bergen & Van Deth, 2008).

Een medewerker van de gemeente geeft aan dat het plaatsen van voorzieningen in woonwijken zeker in de startfase leidt tot verzet van de buurt. Als de voorziening tot stand is gekomen dan blijkt in de praktijk dat de buurtbewoners tevreden zijn en vinden dat de directe omgeving er op vooruit is gegaan. Met een gedegen procesbegeleiding en het standaard werken met convenanten kan acceptatie van de bewoners worden bewerkstelligd (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Overigens worden de voorzieningen en dus de overlast volgens een betrokkene bewust verspreid over alle deelgemeentes om te voorkomen dat er te grote concentraties van voorzieningen in een bepaald gebied zijn (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Een deskundige zegt: 'Nieuwe voorzieningen implementeren is natuurlijk altijd lastig, omdat je dan gewoon willens en wetens die gasten als buurman krijgt'. De gemeente steekt volgens hem daarom veel geld en tijd in het implementatieproces. 'Het is een heel circus wat altijd wordt opgetuigd om een voorziening te openen', aldus de deskundige (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Een ander zegt:

Ik heb de meest afschuwelijke walgelijke dingen meegemaakt. Een opstand uit de buurt. (...) Zoals het eigenlijk met alle onderwerpen gaat tegenwoordig. Het is nou eenmaal zo en er moet iets voor komen, maar niet in mijn achtertuin. (...) In 99 van de 100 gevallen is het koudwatervrees. Ik heb altijd zoiets van; je kan niet beter hebben dan een instelling in je wijk. (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009)

Volgens de betrokkene is er namelijk veel stads- en politietoezicht rondom de voorziening, en er zijn garanties dat de voorziening verdwijnt als het niet goed gaat. Als er ergens een voorziening komt dan ligt het plan ook ter visie en er is een inspraakprocedure. Met hoorzittingen wordt geprobeerd de bezwaren te beantwoorden of voorzieningen te treffen. Weer een ander zegt: 'De ligging van al die voorzieningen was ook altijd een probleem. Er waren altijd acties van de buurt' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Een hulpverlener geeft aan dat er voor hun voorziening een convenant is getekend met de buurt en dat er in de praktijk weinig klachten van omwonenden zijn. De gebruiksruimte van deze voorziening is zelfs op verzoek van de buurt gekomen omdat er veel klachten waren over gebruikers in portieken. Hierdoor is een groot deel van de overlast gereduceerd (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 b.).

4.2 Dak- en thuislozenbeleid en hulpverleningsaanbod

4.2.1 De situatie tot begin 21^e eeuw

Volgens een betrokkene was het beleid in Rotterdam er in de jaren '80 vooral op gericht dat er dag- en nachtopvang voor de daklozen moest zijn (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Ook een medewerker van de gemeente geeft aan dat er in die jaren alleen basisopvang was voor daklozen. Dit waren de zogenaamde bed-bad-broodvoorzieningen. Begin jaren '80 is die capaciteit wel vergroot maar er kwam volgens hem daarna een gigantische toename van het aantal daklozen (persoonlijke communicatie, 06 oktober 2009). Volgens een ander was de daklozenopvang in Rotterdam in de jaren '80 niet toerikend waardoor er een grote groep overbleef. Er waren te weinig voorzieningen en opvangplaatsen, en ook de doorstroming bij de instellingen bleek laag te zijn waardoor er sprake was van zogenaamde hospitalisering. De politiek kreeg destijds het verwijt weinig aan het daklozenprobleem te doen. Omdat de overheid als verantwoordelijke werd gezien is er in 1988 een demonstratie bij het stadhuis geweest met als doel dat de hulpverlening aan daklozen zou verbeteren. Men gaf destijds aan dat er behoefte was aan begeleid wonen om de gebrekkige doorstroming van daklozen vanuit opvanghuizen te kunnen verbeteren. Begeleid wonen bestond toen nog niet in Rotterdam ('Begin met begeleid', 1988; persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.).

Volgens een hulpverlener die vanaf midden jaren '90 met (verslaafde) daklozen in Rotterdam te maken heeft, was er in die jaren alleen minimale opvang in de vorm van bed-bad-brood. Volgens de hulpverlener

is het in Rotterdam in de jaren '90 verkeerd gegaan met daklozen omdat tot dan toe niemand naar deze mensen had omgekeken. Hij verteld:

Je zag wel vooral dat er een heel groot probleem was. Dat er allerlei mensen op straat rondliepen die duidelijk hulp nodig hadden, maar die niet kregen. Tekort aan voorzieningen. Een psychiater had deze mensen nog nooit gezien. (...) Wat ik vooral zag was dat er een flinke groep personen rondliep in de stad waar volgens mij niemand naar omkeek. Geen hulpverleners, ook de politie niet. (...) Toen was het algemene beleid zo van 'ach, dat zijn mensen die hebben nu eenmaal gekozen voor dit bestaan. Die laten we in hun eigen verantwoordelijkheid om als zodanig te leven. Als zij dat willen, oké, daar doen we niks aan'. (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.)

Omdat werd aangenomen dat de mensen hadden gekozen voor hun daklozenbestaan werd er pas verdere hulp verleend als een dakloze uitdrukkelijk een hulpvraag had. Men dacht dat deze mensen niets wilden terwijl daklozen volgens de hulpverlener wel degelijk geholpen willen worden. Er waren toen alleen nog geen psychiaters die de mensen opzochten, en de daklozen namen zelf geen initiatief. Daklozen met een psychiatrische aandoening komen namelijk over het algemeen niet zelf langs op een kantoor. Hierdoor zijn daklozen jarenlang aan hun lot overgelaten. De overlastproblemen in de stad zijn volgens hem dan ook de eigen schuld van de gemeente. Volgens de hulpverlener begon men in de jaren '90 te beseffen dat Rotterdam een daklozenprobleem had. Er kwamen signalen dat een grote groep daklozen niet bereikt werd, en dat het leed onder hen groot was. Deze daklozen maakten geen gebruik van de opvang en op hen was dan ook helemaal geen zicht. Men vond destijds dat er naar deze groep omgekeken moest worden. Mede daarom is in 2000 het veldwerk in Rotterdam van start gegaan. De veldwerkers zijn systematisch de stad ingetrokken om contact te leggen met de daklozen. Het in kaart brengen van de buitenslapers moest daarnaast informatie opleveren die door de hulpverlening en de overheid gebruikt kon worden voor het maken van beleid rond het maatschappelijke probleem. Deze informatie is gebruikt in de eerste dak- en thuislozenmonitor van Rotterdam (Centrum voor Dienstverlening, z.j.; Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002; 'Ondanks extra bedden', 2003; persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.; 'Straatwerk', 2007; 'Wachten op', 2006;).

Halverwege de jaren '90 kwam dakloosheid in Nederland nadrukkelijker onder de aandacht te staan, en werd het erkend als sociaal probleem. Vooral in de grote steden wordt het onderwerp op de politieke agenda geplaatst. De overheden streefden met hun beleid steeds meer naar maatschappelijke integratie van daklozen. Ook in het Rotterdamse beleid is een toenemende aandacht voor daklozen zichtbaar (Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002). In 1991 komt de gemeente Rotterdam met de eerste nota over maatschappelijke opvang; 'Opvang in Samenhang'. Hierin werd gewezen op het belang van een gedifferentieerd hulpaanbod, intensivering van de doorstroming en resocialisatie (Gemeente Rotterdam, 2000). In 1995 gaf een betrokkene in een artikel aan dat er een tekort aan slaapplekken was waardoor veel mensen buiten moesten slapen. Volgens deze persoon heeft Rotterdam een terughoudend beleid gevoerd wat betreft de opvang van daklozen, omdat de gemeente er van uit zou zijn gegaan dat het creëren van nieuwe slaapplekken nieuwe daklozen aan zou trekken ('Ze hebben recht', 1995). Vervolgens verscheen in 1996 ten tijde van de ontmanteling van Perron Nul de nota 'Opvang (e)en zorg'. De nota richtte zich op preventie, herstel van de zelfredzaamheid bij instroom in het opvangcircuit en ondersteuning van dak- en thuislozen als resocialisatie niet mogelijk is. De sluiting van Perron Nul was aanleiding om het opvangbeleid van dak- en thuislozen in Rotterdam te herzien. Perron Nul was een gedoogzone in de stad voor drugsgebruik en verderop in dit hoofdstuk komt dit fenomeen uitgebreid aan bod. Na de sluiting van Perron Nul is naar aanleiding van de nota 'Opvang (e)en zorg' in ongeveer 5 jaar tijd de capaciteit van de opvang meer dan verdubbeld. Men wilde zorgen voor een uitbreiding en een differentiatie van het voorzieningenaanbod. Deze voorzieningen moesten evenwichtig verspreid worden over de deelgemeenten van de stad omdat ze voorheen vooral in wijken met een relatieve achterstandspositie waren gevestigd. Uiteindelijk is door het creëren van nieuwe voorzieningen en het spreidingsbeleid de druk op de oude wijken verminderd. Het aanbod dag- en nachtopvang, sociale pensions en begeleid wonen werd uitgebreid en er kwamen meer dagactiviteiten. Ook zijn er een aantal voorzieningen voor specifieke groepen gerealiseerd (Gemeente Rotterdam, 2000). Ook verschillende

respondenten geven aan dat door de sluiting van Perron Nul zich een daklozenbeleid is gaan ontwikkelen. Volgens een deskundige was het sluiten van Perron Nul een belangrijk symbolisch moment omdat men toen besloot dat de zichtbaarheid van daklozen en specifiek drugsverslaafden niet langer zo kon blijven (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Volgens een medewerker van de gemeente zag men na de sluiting van Perron Nul in dat het verjagen van gebruikers en daklozen geen zin heeft omdat het probleem daardoor alleen verplaatst wordt (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Volgens een ander werd er meer geld vrijgemaakt waardoor de opvang voor daklozen beter geregeld kon worden. Bij instellingen zoals de nachtopvang werden volgens hem de drempels verlaagd omdat ze daartoe werden gedwongen door de overheid (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Ondanks de verdubbeling van de capaciteit van de nachtopvang na de sluiting van Perron Nul meldt het Algemeen Dagblad in 2000 dat er te weinig opvang is, en dat de politiek nauwelijks iets doet ('Daklozen worden', 2000).

In 1998 presenteert de gemeente de 'Regiovisie dak- en thuislozen'. Dit moest leiden tot meer samenwerking tussen de hulpverlening in de stad en omliggende regio, waardoor de doelgroep beter bereikt zou worden. Het was bedoeld als een integrale aanpak van het dak- en thuislozenprobleem. Er moest een omslag komen van aanbodgerichte zorg naar vraaggerichte zorg. De doelgroep moest volgens de regiovisie bereikt gaan worden door preventie, bemoeizorg, destigmatisering en rehabilitatie. Vervolgens kwam Rotterdam in 2000 met de 'Beleidsnota Maatschappelijke Opvang' die zich volledig richtte op de aanpak in de gemeente zelf, en resulteert in een lange lijst actiepunten op het gebied van preventie, opvang, handhaving, resocialisatie, activering en samenwerking. De nota bouwt voort op de regiovisie en wil niet alleen inzetten op de kwantiteit maar ook op de kwaliteit van de maatschappelijke opvang, waarbij er aandacht moest zijn voor differentiatie en maatwerk. Het richt zich dus niet alleen op opvangcapaciteit, maar vooral op preventie en activering. De nota geeft de noodzaak aan van uitbreiding van de voorzieningen, kwaliteitsverbetering, doorstroom, activering en een verbeterde samenwerking tussen alle betrokken actoren. Destijds zou er nog een gebrek zijn geweest aan een integrale aanpak en een integraal hulpaanbod, daarom wordt gestreefd naar een ketenbenadering. Ook preventie is een belangrijk thema in de nota. De nota geeft verder aan dat het een probleem is dat er steeds meer mensen met psychiatrische problemen en een zorg- of verpleegbehoefte instromen in de maatschappelijke opvang. Ook de geringe door- en uitstroom vanuit de opvang wordt als problematisch beschouwd. Een stabiele groep dak- en thuislozen bleef hangen, enerzijds omdat ze geen andere mogelijkheid hadden (illegalen) en anderzijds omdat ze niet gemotiveerd en niet in staat waren om door te stromen. Daarnaast weigerde de reguliere zorg bijvoorbeeld mensen met een verslaving. Het dichtslibben van de voorzieningen moest worden voorkomen en worden teruggedrongen, en de reguliere zorg moest toegankelijker worden. Vanuit de nachtopvang vond nauwelijks doorstroming plaats naar residentiële opvang of zelfstandig wonen. Ondanks het uitbreiden van de (nacht)opvang door de jaren heen bleek het aanbod altijd onvoldoende te zijn. Wanneer er nieuwe voorzieningen werden gecreëerd zaten die al snel weer vol. Wachtlijsten bleven bestaan en omdat er geloot moest worden, werden mensen aan de deur van de opvang weggestuurd. Alleen het uitbreiden van de capaciteit van de opvang was dus niet voldoende. Gezien de bezettingsgraden en wachtlijsten blijft er volgens de Beleidsnota behoefte aan een verdere uitbreiding van vooral nachtopvang, sociale pensions en begeleid wonen. Instroom moest daarom de daarop volgende jaren worden beperkt en uitstroom moest worden vergroot, en daarnaast moest er nog meer aandacht komen voor activering van de doelgroep. Overigens was er in de winter vanaf een bepaalde gevoelstemperatuur structureel een winteropvang, waardoor mensen bij overbezetting van de nachtopvang niet in de kou buiten hoefden te slapen omdat men dit onverantwoord vond. In dat geval waren er meer slaappleatsen, reed de zogenaamde soepbus van het Leger des Heils vaker en werden buitenslapers actief benaderd om binnen te slapen (Gemeente Rotterdam, 2000). Één van de belangrijkste doelen in de gemeentelijke visie van 2000 (visie 2010. Rotterdam op koers) was het stabiliseren van het aantal dak- en thuislozen tot 3.500 personen in 2004 (Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002).

Ook een hulpverlener geeft aan dat er jarenlang een gebrek aan slaappleatsen was in de stad. Volgens hem werden mensen bij de voorziening waar hij werkt soms door middel van een uitlotingssysteem geweigerd en daardoor was er vaak veel gedoe voor de deur (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Een veldwerker geeft aan dat het tot de beginjaren van deze eeuw wegens het gebrek aan

plaatsen moeilijk was om mensen naar een plek door te verwijzen (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Bij alle nachtopvangvoorzieningen moesten iedere avond daklozen geweigerd worden vanwege een tekort aan bedden. In koude periodes werd de capaciteit opgerekt, maar het hele jaar door was er een beddentekort. Vanwege het tekort aan plaatsen in de nachtopvang waarschuwde het Centrum voor Dienstverlening (CVD) de gemeente Rotterdam (CVD, z.j.; Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002; 'Ondanks extra bedden', 2003). Het tekort aan bedden was voor sommige daklozen een reden om te kiezen voor de zekerheid van de straat, omdat ze niet in de rij wilden staan in afwachting van een bed. Overigens waren er ook daklozen die zelden of nooit gebruik wilden of konden maken van de nachtopvang door hun psychiatrische problematiek, financiële problematiek, de aantrekkingskracht van de straat en het (schorsings)beleid van de instellingen. Mensen kiezen er dus voor of worden gedwongen om iedere nacht of meerdere nachten op straat door te brengen (Buitendienst Havenzicht, z.j.).

Een logische oorzaak voor het beddentekort in de nachtopvang was de toename van het aantal dak- en thuislozen. Een andere belangrijke oorzaak was dat een vaste kern 'langslapers' de nachtopvang permanent als slaapplek gebruikte, terwijl deze voorzieningen bedoeld zijn als noodopvang voor passanten. Redenen voor het permanente gebruik waren gewenning, de lage kosten en de weinige eisen die er werden gesteld. De drempel van andere voorzieningen was daardoor behoorlijk hoger. De doorstroming van de 'langslapers' vanuit de nachtopvang naar andere woonvormen was dus niet goed. Door een residentiële voorziening te realiseren voor de permanente gebruikers van de nachtopvang, zou dit plaatsgebrek volgens de dak- en thuislozenmonitor opgelost kunnen worden. Men moest volgens de monitor gaan werken aan de rehabilitatie van daklozen, en daarvoor is intensieve begeleiding nodig met individuele begeleidingsplannen (CVD, z.j.; Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002; 'Ondanks extra bedden', 2003).

Ook op het gebied van drugsverslaving zijn er in de jaren '90 ontwikkelingen in de hulpverlening aan dak- en thuislozen. In 1996 komt de GGD van Rotterdam-Rijnmond met de nota Verantwoord Schoon wat zorgde voor een omslag in denken. De boodschap van de nota was dat drugsoverlast bestreden kan worden met een zorgaanbod voor gebruikers. Volgens de nota zouden verslaafde dak- en thuislozen woonruimte en gebruikersruimten moeten hebben, en zou de drugsmarkt op een niet-repressieve wijze gereguleerd moeten worden. Door deze interventies wordt gebruik op straat minder noodzakelijk waardoor overlast afneemt, en daarnaast wordt het drugsgebruik veiliger en hygiënischer. Ook zou de druk op de opvang door de maatregelen af moeten nemen. Het creëren van woonruimtes en gebruikersruimten is uiteindelijk vastgesteld beleid geworden, het reguleren van de drugsmarkt niet. Tegenwoordig zijn verspreid over verschillende wijken in Rotterdam dergelijke gebruikersruimten te vinden met een totale capaciteit van 150 tot 200 plaatsen. De gebruikersruimten bieden ook allerlei laagdrempelige diensten aan (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002; Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). Over het drugsbeleid van de stad zegt een betrokkene: 'Het beleid hier in Rotterdam was eind jaren '90 heel liberaal, er kon heel veel. Dat wordt in deze eeuw steeds slechter en slechter. En momenteel denk ik wel eens, de klok wordt geheel teruggezet' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.).

4.2.2 Zorg en repressie

2002 is een historisch jaar geweest voor Rotterdam. De rechtse politieke partij Leefbaar Rotterdam met Pim Fortuyn als lijsttrekker behaalt in de gemeenteraadsverkiezingen een overwinning en komt daarmee aan de macht. Dit heeft uiteindelijk ook voor dak- en thuislozen in de stad grote consequenties. De prioriteit van het nieuwe rechtse college was niet zo zeer het verschijnsel dak- en thuisloosheid, maar eerder het vergroten van de veiligheid en de bestrijding van overlast in de vorm van (gewelds)criminaliteit en drugsoverlast. Daklozen werden in het collegeprogramma van 2002 dan ook niet specifiek genoemd als groep die om beleidsaandacht vraagt. Het nieuwe dak- en thuislozenbeleid van de gemeente had als doel het verwezenlijken van een integrale benadering (Jansen, Kolk, Maaskant & Stoele, 2002). Een gemeenteraadslid van Leefbaar Rotterdam geeft in 2004 duidelijk het standpunt van zijn partij aan: 'Onze prioriteit ligt bij bewoners die overlast ondervinden. (...) Daarnaast zouden andere steden hun verslaafden terug moeten nemen. Als je ook illegalen weg krijgt die hier niet horen, is het overlastprobleem opgelost' ('Betere schuldhulp', 2004). Het tekort aan plaatsen in de nachtopvang waarover eerder is gesproken zou

volgens de gemeente onder andere ontstaan zijn door illegalen en asielzoekers. Het college van B&W laat daarnaast weten niet het aantal opvangplaatsen uit te willen breiden, maar te willen werken aan een terugkeer van daklozen naar een 'normaal' leven. Dit zou gerealiseerd moeten worden door begeleid wonen en zelfstandig wonen aan te bieden en de hulpverlening te verbeteren ('Nog altijd', 2003). In het jaarverslag 2002 van het CVD wordt aangegeven dat het politieke klimaat destijds gunstig was voor woonprojecten voor dak- en thuislozen. Deze woonprojecten kunnen volgens het CVD de zichtbaarheid van daklozen op straat doen afnemen.

Volgens een hulpverlener zijn de politieke invloeden van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam belangrijk geweest voor de ontwikkeling van een daklozenbeleid. Het nieuwe college heeft volgens hem de aanzet gegeven tot een ander opvangbeleid voor dak- en thuislozen. Hij geeft aan dat er in 2003 een omslag in denken is gekomen waardoor de hulpverlening van de grond is gekomen. Men zag in dat daklozen niet in staat waren om voor zichzelf te zorgen, en daarnaast veroorzaakten ze overlast waardoor het een politiek gevoelig thema was. Vanaf 2003 wordt met een combinatie van zorg en repressie het dak- en thuislozenprobleem en de daarmee samenhangende overlastproblematiek aangepakt. De politiek is wakker geschud en in de strijd tegen overlast is er volgens de hulpverlener eindelijk aandacht voor de daklozenproblematiek in de stad. In de overlastdiscussie van net na de eeuwwisseling spelen verslaafden, psychiatrische patiënten en buitenslapers een belangrijke rol, maar niet iedere buitenslaper is volgens hem per definitie een overlastveroorzaker. Wat wel een probleem is zijn de buitenslapers die bedelend, zingend, dichtend en gebruikend zich hinderlijk manifesteren op het Centraal Station, bij de bibliotheek, of in de tram en in de metro (Buitendienst Havenzicht, z.j.; CVD, z.j.; 'Straatwerk', 2007; persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Tonkens en Van Doorn (2006) geven aan dat onder leiding van vooral Leefbaar Rotterdam het daklozenbeleid in de stad tegenwoordig ambitieus, slagvaardig en streng is, waarbij de nadruk ligt op repressie. Bestuurders wilden af van de grote aantallen daklozen die het centrum bevolken. Overigens richt het beleid zich niet alleen op repressie maar is er ook aandacht voor welzijn. Preventie was bijvoorbeeld een belangrijk thema. Wethouder Van den Anker van Leefbaar Rotterdam pleitte voor de komst van een centraal orgaan dat alle informatie over daklozen moest bundelen, omdat er te weinig kennis over en zicht op de doelgroep was. Ook wilde de wethouder dat daklozen in een traject werden geplaatst. Een andere wethouder pleitte voor opsluiting in longstayvoorzieningen voor daklozen waar men niks mee zou kunnen beginnen. Volgens Tonkens en Van Doorn heeft de PvdA veelvuldig kritiek op het beleid van Leefbaar Rotterdam. Een deskundige geeft overigens aan dat nog voor Leefbaar Rotterdam in de politiek kwam, de PvdA de overlast en de zichtbare verpaupering en verloedering op straat serieus ging nemen. Men besepte dat als je mensen onderdak verleent, je daarmee veel overlastproblemen oplost. De hedendaagse aanpak is volgens hem wel een rechts-populistische agenda. De deskundige geeft aan dat de politieke legitimatie van die aanpak was dat men de mensonterende toestanden waarin de daklozen destijds leefden erg vond en dat men ze wilde helpen. Tegelijkertijd wilde men een schone en aantrekkelijke stad zijn om in te wonen, werken en leven, en daklozen passen daar volgens de deskundige niet in (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009).

In 2003 is men in Rotterdam begonnen met intensieve hulpverlening en bemoeizorg, wat wil zeggen dat hulpverleners mensen in nood opzoeken om ze ongevraagd te helpen. Vroeger beschouwde men de conditie van dakloosheid als eigen verantwoordelijkheid, en tegenwoordig wordt die verantwoordelijkheid overgenomen. Er zijn multidisciplinaire ACT-teams (Assertive Community Treatment) in het leven geroepen. In de teams zijn verschillende hulpverleners ondergebracht. De ACT-teams moesten er voor zorgen dat enerzijds de kwaliteit van leven van de cliënten zou verbeteren. Anderzijds moest hiermee de overlast in buurten verminderen en de kosten van de opvang dalen. Bij de aanpak staan de problemen van de cliënt centraal. Zogenaamde zorgmijders moesten door de ACT-teams actief begeleid worden. Ook zijn er sociaal verpleegkundigen en psychiaters de straat opgegaan om de daklozen op te zoeken. Op overlastveroorzakende daklozen zijn overigens niet alleen hulpverleners los gelaten. Wanneer iemand niet wilde meewerken dan ging bijvoorbeeld de wijkagent meer achter de persoon in kwestie aanzitten, wat meer bekeuringen oplevert. Ook kregen daklozen te maken met Very Irritating Persons (VIP's). Dit waren agenten die daklozen hinderlijk achtervolgden om ze op die manier te verleiden tot zorg ('Aandacht tegen wil', 2003; CVD, z.j.; persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.; 'Vergeten en vervuild', 2003; 'Wachten op', 2006).

Ook de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) is vanaf 2003 operationeel in Rotterdam. Hiermee worden stelselmatige daders aangepakt. De PGA 700 richt zich op de 700 meest overlastgevende zorgmijdende drugsverslaafden. Van deze 700 problematische cliënten waren er veel dakloos en 200 zouden er zeer ernstig aan toe zijn. Criteria voor de samenstelling van deze lijst waren criminaliteit, onaangepaste levensstijl, gebruik van meerdere soorten drugs, uit de weg gaan van zorg en hulpverlening en psychiatrische stoornissen. Men moest aan minimaal 3 van deze kenmerken voldoen en legaal in Nederland verblijven. Bij de uitvoering van de PGA 700 wordt samengewerkt tussen politie, Openbaar Ministerie, deelgemeenten, stedelijke diensten en hulpverleningsinstellingen. Het doel van de aanpak was deze personen van de straat te krijgen en op te nemen in een strafrechtelijk of hulpverleningstraject, en daardoor te zorgen voor een blijvende vermindering van de overlast en een grotere leefbaarheid in de stad. De aanpak is dus een combinatie van justitiële maatregelen en zorg. Met de PGA 700 is het accent verschoven van zorg voor verslaafden naar het terugdringen van overlast. Verbetering van de kwaliteit van leven van de cliënt wordt niet gezien als een doel op zich, maar als een middel om (drugsgelateerde) overlast te verminderen. Mensen werden minimaal 3 maanden van straat gehaald met een individueel traject. Waar nodig wordt hierbij de drang- of dwangvariant van de strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) ingezet. Hierdoor moest de persoonlijke situatie verbeteren zodat de kans op terugval zou verminderen. In januari 2007 waren vanaf het begin in totaal 955 mensen in een traject geplaatst. Dit heeft gezorgd voor een vermindering van de criminaliteit en overlast in de stad ('Aandacht tegen', 2003; Barendregt & Van de Mheen, 2007; Barendregt & Van der Poel, 2008; CVD, z.j.; gemeente Rotterdam, 2001; Programmabureau Veilig, 2004; Programmabureau Veilig, 2006). In het jaarverslag 2002 van het CVD geeft een hulpverlener aan dat er een verharding optreedt omdat steeds meer mensen op de lijst daadwerkelijk werden veroordeeld. De hulpverlener geeft aan dat de nadruk steeds meer op dwang ligt en dat dit maar bij ongeveer 100 personen terecht is. Niet iedereen van de lijst hoefde van hem in een strafrechtelijke opvang voor verslaafden (SOV) of in een psychiatrische inrichting geplaatst te worden. Maar 'de mensen zijn het zat', zo geeft hij aan. Volgens een deskundige is het PGA beleid er gekomen omdat men van mening was dat de meest overlastgevendsten als eerste aangepakt moesten worden. Volgens hem is er een verschuiving van een beleid gericht op een probleem naar een beleid gericht op individuen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009).

Met de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) is het mogelijk iemand op grond van het veroorzaken van overlast gedwongen op te nemen. Dat gebeurt wanneer men een psychiatrische stoornis vermoedt en de persoon in kwestie een gevaar voor zichzelf of voor de omgeving vormt (Buitendienst Havenzicht, z.j.). Volgens een deskundige konden mensen met een rechterlijke machtiging (RM) en een inbewaringstelling (IBS) altijd al van straat worden gehaald en gedwongen worden opgenomen, maar men is daar steeds meer gebruik van gaan maken wanneer sprake is van verkommering, verloedering en maatschappelijke teloorgang (persoonlijke communicatie, 07 oktober 2009). Omdat de vrijheid van daklozen wordt beperkt of ontnomen bij een IBS of een RM moet de rechter besluiten of iemand tijdelijk voor korte of langere tijd gedwongen moet worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. Omdat binnen de bestaande wetgeving de mogelijkheden beter worden benut komen meer mensen gedwongen in de zorg terecht, en met hen gaat het na enige tijd beter (Reijndorp & Ter Horst, 2007). In 2007 is in de plaats Beilen in de provincie Drenthe een longstayvoorziening geopend voor daklozen uit Amsterdam en Rotterdam met een ernstige, chronische drugsverslavings- en psychiatrische problematiek. Het gaat om mensen zonder ziekte-inzicht die niet zelfstandig of met begeleiding kunnen wonen, en veel overlast veroorzaakten. De GGD van Rotterdam stuurt deze overlastgevende gebruikers naar de gesloten instelling in Drenthe wanneer die door de instellingen voor verslavingszorg en psychiatrie niet kunnen worden behandeld en op straat leven. Op grond van de wet BOPZ kunnen deze mensen gedwongen worden opgenomen met een rechterlijke machtiging. Ook kan het zijn dat deze mensen al binnen de Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) zitten, maar daar niet behandeld worden. In de voorziening in Beilen wordt ook zorg geboden. Men zou er moeten stabiliseren en de kwaliteit van leven zou moeten verbeteren. Jaarlijks wordt door de rechter bepaald of de patiënt voldoende zelfredzaam is en de voorziening kan verlaten, of dat de maatregel moet worden voortgezet (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Programmabureau Veilig, 2006). Volgens een betrokkene gaat het bij de daklozen die in Beilen terecht komen om een overgebleven groep die nergens terecht kan omdat ze

overall buiten vallen. Hij is van mening dat de opsluitingen in Drenthe niet nuttig zijn omdat het om draaideurcriminelen gaat die na vrij te zijn gekomen weer in dezelfde situatie belanden. Zijn gesprekspartner is ook kritisch en heeft het over 'deporteren' (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009).

4.2.3 Plan van Aanpak Maatschappelijk Opvang

In 2006 is de uitvoering van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (PvA MO) van start gegaan in de vier grote steden (G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) die deze overeenkomst samen met het Rijk gesloten hebben. Ook de andere Nederlandse centrumgemeenten zouden hun daklozenbeleid af moeten gaan stemmen op het PvA. Het Plan van Aanpak kan gezien worden als een volgende stap in de richting die het kabinet en de vier grote steden de jaren daarvoor waren ingeslagen. Het bouwt ook voort op de eerder besproken PGA die Rotterdam al een aantal jaar had, wat een mix is van zorg en repressie. Het is een persoonsgerichte, minder vrijblijvende aanpak van daklozen. Niet-vrijblijvend wil zeggen dat mensen niet eindeloos kansen krijgen. Als ze een kans niet pakken maar wel crimineel gedrag vertonen kunnen ze vervolgd worden en mogelijk in detentie worden geplaatst. Ook voor de betrokken instanties is het minder vrijblijvend. Het Plan van Aanpak richt zich op feitelijk, residentieel en potentieel daklozen en heeft als doel dak- en thuisloosheid te verminderen en te voorkomen (bij uithuiszettingen, ontslag uit detentie, etc.), en te werken aan resocialisatie. Op individueel niveau worden trajectplannen opgesteld met daarin persoonlijke doelen, waarmee een maximaal niveau van zelfredzaamheid bereikt moet worden. Hiermee moet men worden voorzien van inkomen, passende huisvesting, effectieve ondersteuning en zorg en zinvolle dagbesteding (bij voorkeur werk). Dit moet positieve effecten hebben op de dakloze en op de omgeving. Door de leefsituatie van mensen die dak- of thuisloos zijn (of dat dreigen te worden) te verbeteren, moet ook de door hen veroorzaakte overlast in de openbare ruimten en criminaliteit als gevolg van hun zwerfgedrag en verloederde staat sterk verminderen en de veiligheid in de stad toenemen. Overigens geeft het PvA aan dat er een grens is aan de maakbaarheid van een samenleving zonder overlast. De samenleving moet volgens het plan aanvaarden dat afwijkend gedrag altijd al heeft bestaan en niet geheel is uit te bannen. Maar wanneer mensen door hun gedrag teloor gaan of onaanvaardbare overlast veroorzaken dan zal de overheid in moeten ingrijpen. Het PvA kenmerkt zich daarnaast door een gemeentelijke regie en een integrale en sluitende aanpak waarbij samenwerking is tussen alle betrokken partijen en instellingen. Volgens het PvA moet het risico van een (inter)nationale aanzuigende werking van de voorzieningen voor dak- en thuislozen worden voorkomen. Het actieprogramma loopt 7 jaar en in die tijd wordt geleidelijk de hele doelgroep opgenomen in het plan. Aan het eind van die termijn moet de doelgroep binnen de eigen mogelijkheden weer kunnen deelnemen aan de samenleving, en moet de door hen veroorzaakte overlast en criminaliteit tot een bepaald niveau zijn gedaald. Uitbreiding van klinieken, woonvoorzieningen en woningen, en een betere trajectbegeleiding zouden moeten zorgen voor een verminderde instroom en een versnelde doorstroom, waardoor de nachtopvangvoorzieningen minder (lang) gebruikt zouden worden. De nieuwe voorzieningen zijn geen grootschalige bed-bad-brood-opvang, maar het aanbod bestaat juist uit een diversiteit aan voorzieningen die hoger op de woonladder staan. De voorkeur gaat tegenwoordig uit naar kleinschalige voorzieningen in woonbuurten. Met betrekking tot Rotterdam heeft het PvA vijf hoofddoelstellingen die gehaald moeten worden. Ten eerste moesten voor het jaar 2010 2.900 dak- en thuislozen in een individueel traject zitten, en minimaal 60% van deze groep (1.740 personen) moest het traject succesvol hebben afgerond en gehuisvest zijn en de juiste zorg krijgen. Ook alle buitenslapers moesten voor eind 2009 van een trajectplan zijn voorzien. Ten tweede moest dakloosheid als gevolg van uithuiszetting uit corporatiewoningen in 2008 gedaald zijn tot een bepaald niveau. Ten derde mag dakloosheid als gevolg van uitstroom uit detentie bijna niet meer voorkomen. Ten vierde mag ook dakloosheid als gevolg van ontslag uit een instelling vrijwel niet meer voorkomen. Ten vijfde moet overlastgevend gedrag van de doelgroep tot een bepaald niveau zijn gedaald. Tot en met 2009 zou de uitvoering van het PvA in Rotterdam 175 miljoen euro gaan kosten. (Hoekstra, 2008; Maaskant, 2006; Rijk & vier grote steden, 2006). Volgens Maaskant laat het PvA zien dat dakloosheid landelijk en lokaal prominenter op de politieke agenda staat. Anderzijds erkent het kabinet hiermee dat het grootste deel van de daklozenproblematiek zich afspeelt in de vier grote steden, waarvoor een specifieke aanpak en middelen noodzakelijk zijn. Begin 2010 zouden alle 2.900 dak- en thuislozen in Rotterdam die in aanmerking kwamen voor het Plan van Aanpak in een zorgtraject zitten. Daarnaast zou de overlast door daklozen medio 2009 met 75% zijn afgenomen ('Buren vieren succes', 2009; gemeente Rotterdam, 2010). Volgens het

Vijfjarenactieprogramma Veiligheid is de overlast door dak- en thuislozen aanzienlijk verminderd. Er zijn minder daklozen en voormalig dak- en thuislozen krijgen nieuwe perspectieven. De opvang is effectiever doordat het kleinschaliger en meer persoonsgericht is en er meer begeleiding is (Directie Veiligheid, 2009). In 2008 merkte een woordvoerder van opvanginstelling Centrum voor Dienstverlening (CVD) op dat de nieuwe aanpak positief uitpakt. Zo wordt er bijvoorbeeld minder van de nachtopvang gebruik gemaakt, terwijl in pensions en woonvormen juist meer mensen verblijven (Van Bergen & Van Deth, 2008).

Een betrokkene is van mening dat het PvA MO door de invloed van de Pim Fortuyn beweging tot stand is gekomen (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). De huidige beleidsaanpak is een combinatie van zorg en repressie. Het gaat tegenwoordig echter al niet meer zo zeer om overlast maar om gezondheid en (re)integratie. De GGD en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) hebben de regie over het beleid, en de verslavingszorg en maatschappelijke opvang zorgen voor de uitvoering van het beleid. Er is steeds meer sprake van bemoeizorg, dwang en drang (Barendregt & Van der Poel, 2008). Met het Plan van Aanpak is er een verdere opvoering van de inspanningen om daklozen in de zorg of binnen te krijgen, en ze daar ook te houden. Het gevolg van het nieuwe beleid was dat er in de loop van 2006 minder bezoekers in de dagopvang kwamen, en dat er in de nachtopvang minder een tekort aan bedden was dan vroeger. Er blijven zelfs regelmatig bedden leeg (Barendregt & Van de Mheen, 2007). Een deskundige geeft aan dat Rotterdam een dwang- en drangbenadering van de problematiek heeft, waarbij zorg en repressie wordt toegepast. Het hulpaanbod is niet meer vrijblijvend, maar een dakloze is niet verplicht om mee te werken. Echter wordt er wel aangedrongen op het vrijwillig verlaten van de straat, waardoor het een drangbeleid is (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Volgens een ander is er voor daklozen haast geen andere mogelijkheid dan mee te werken aan een individueel trajectplan. Wanneer je dit niet wilt kan de gemeente bijvoorbeeld besluiten je te korten op je uitkering (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Een betrokkene is kritisch over het dwangmatige karakter van het Plan van Aanpak. Volgens hem meent de gemeente Rotterdam het daklozenprobleem voor goed op te lossen met een vrij strak daklozenbeleid waarbij iedere dakloze van straat moet verdwijnen en alle daklozen geregistreerd moeten worden. Met het huidige beleid gelooft men volgens hem in de maakbaarheid van daklozen. 'Waarom mogen er geen mensen zijn die een eigen leven leiden in de openbare ruimte? Waarom moet het allemaal gaan zoals wij dat willen, volgens ons eigen fatsoensmoraal en ideeën over huiskwesties? Dat is jammer' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009, a.). Één van de hulpverleners verwacht overigens niet dat Rotterdam zijn doelstelling gaat halen om alle daklozen van straat te krijgen. 'Het is een utopie. (...) Dat krijg je denk ik niet voor elkaar. Alle daklozen van de straat, bestaan er dan over een paar jaar geen daklozen meer? (...) Helemaal geen daklozen meer in Rotterdam. Nee, dat haal je never nooit' (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Ook een ander geeft aan dat het plan van aanpak niet de gehele problematiek op kan lossen en dat er altijd daklozen zullen blijven bestaan. Een relatief kleine groep komt niet bij de hulpverlening terecht. Veel hiervan zijn de zogenaamde zorgmijders. Deze mensen willen alleen hun verslaving in stand houden. Daardoor kan je nog sporadisch daklozen tegen komen op straat (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.).

Door het plan van aanpak draait het welzijnswerk in de stad volgens een betrokkene tegenwoordig volledig op overheidsgeld omdat het in principe allemaal gesubsidieerde instellingen zijn. Vanuit de overheid is een grotere controle op de voorzieningen gekomen omdat de subsidies meer verantwoord moeten worden. Het geld kan dus niet meer zo maar ontvangen worden. Volgens de betrokkene was wethouder mevrouw Van den Anker van Leefbaar Rotterdam geen voorstander van de gesubsidieerde voorzieningen voor daklozen. Zij zag de daklozen liever in detentie verdwijnen. Het was vanuit de hulpverlening lastig om met haar te onderhandelen (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). 'Het is allemaal overheid geworden, alle daklozenvoorzieningen', geeft een ander aan. Alle voorzieningen zijn volgens hem door de invloed van de gemeente verzakelijkt en gebureaucratiseerd. De hulpverlening wordt betaald door de overheid en moet daarbij een convenant uitvoeren. Hulpverleners moeten zich hieraan aanpassen en mogen niet meer hun eigen beleid voeren (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009, a.).

Betrokkenen zijn positief over het plan van aanpak omdat hiermee veel meer aandacht is gekomen voor dak- en thuislozen, waardoor de situatie volgens hen enorm is verbeterd. Er is ten eerste veel geld vrijgemaakt waarmee het voorzieningenaanbod fors is uitgebreid. Er zijn tegenwoordig allerlei woonvoorzieningen in de stad, en er is gezorgd voor dagbesteding. De nieuwe voorzieningen zijn verspreid over alle deelgemeentes. Daarnaast is de kwaliteit van de hulpverlening enorm verbeterd. Ook is er meer hulp op maat gekomen. Veel mensen zijn nu terecht gekomen in individuele woningen met ambulante woonbegeleiding, kleinschalige pensions en sociale pensions. Door de doorstroming kan het aantal plaatsen in de nachtopvang zelfs worden teruggebracht. Een aantal betrokkenen is echter wel kritisch over de door- en uitstroom waar het bij het plan van aanpak om draait. Doordat de nadruk op doorstroom ligt, kan de nachtopvang niet meer onbepaald gebruikt worden. Tegenwoordig mag nog maar 6 maanden achtereen van de nachtopvang gebruik worden gemaakt. Binnen die termijn moet er doorstroming zijn naar vervolghuisvesting waar meer naar de problematiek van de cliënten zal worden gekeken. Vanwege de doorstroming zijn inmiddels een aantal nachtopvanglocaties gesloten. Een aantal betrokkenen is van mening dat voor sommige mensen de nachtopvang het hoogst haalbare is, terwijl het tegenwoordig alleen tijdelijk kan worden gebruikt. Sommigen zullen op een heel laag niveau blijven hangen. Ook zou voor sommige cliënten het doorstroomtraject te snel gaan. Betrokkenen vinden het goed dat aan mensen de mogelijkheid wordt geboden om een traject te doorlopen, maar er zou te weinig naar de individuele problematiek worden gekeken. Er moet volgens hen daarom meer naar de cliënten worden geluisterd. Wel vinden ze dat voor sommige mensen drang goed is omdat ze anders passief worden. Daklozen kunnen daarnaast tegenwoordig gemakkelijker terecht in de verslavingszorg en de psychiatrie, waar voorheen de drempels voor veel van deze mensen te hoog waren. Door het huidige beleid worden zorginstellingen min of meer door de gemeente verplicht om toegankelijk te zijn voor verslaafde daklozen. Dit wordt gezien als een positieve ontwikkeling.

Volgens Barendregt en Van der Poel (2008) is het veiligheid- en overlastdiscours tegenwoordig nadrukkelijk aanwezig. Hoe men over zorg denkt wordt hier ook door beïnvloed, wat niet altijd in het belang is van de cliënt. Volgens Barendregt en Van der Poel moeten de zorginstellingen er daarom voor zorgen dat dit belang juist wel voorop staat. De gemeente heeft de regie genomen over het beleid voor verslavingszorg en maatschappelijke opvang, en zorg wordt steeds meer gebruikt voor de beheersing van de openbare orde. Zo is drugsbeleid meer een veiligheidsbeleid geworden. Ook is men anders gaan denken over verslaving. De normen en waarden kwestie speelt namelijk ook een rol binnen het drugsbeleid. Het herstellen van deze normen en waarden mag tegenwoordig ten koste gaan van de individuele vrijheid (Barendregt & Van de Mheen, 2007). Ook verschillende respondenten zien het Plan van Aanpak vooral als overlastbestrijding. Een hulpverlener verteld: 'Uitgangspunt is gewoon; dak- en thuislozen veroorzaken overlast. En de reden om dat plan te schrijven is het reduceren van het aantal dak- en thuislozen om de overlast voor de buurt zoveel mogelijk weg te nemen' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 b.). 'Rotterdam wil geen daklozen meer in zijn stad hebben. (...) Iedereen wil het, Rotterdam die noemt het ook zo', geeft een ander aan (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.).

4.2.4 Centraal Onthaal

In 2006 is Centraal Onthaal van start gegaan in Rotterdam, wat een belangrijk instrument is voor de uitvoering van het PvA MO. Dit is een centraal meldpunt wat opgericht is in het kader van de uitvoering van het eerder beschreven Plan van Aanpak, en is ondergebracht bij de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Centraal Onthaal is een integrale, sluitende aanpak op het gebied van preventie, opvang en resocialisatie bij dakloosheid. Het werkt met een centrale intake en registratie en een pasjessysteem. Voorheen bepaalden instellingen nog zelf wie wel en wie niet werden toegelaten. Alle daklozen die van de maatschappelijke opvang in de stad gebruik willen maken dienen zich bij Centraal Onthaal aan te melden. Dit kan op eigen initiatief zijn of na verwijzing door een instelling voor Maatschappelijke Opvang. De aanpak heeft tot doel om een daklozen carrière te voorkomen en zo vroeg mogelijk te onderbreken, en mensen zo snel mogelijk toe te leiden naar een maximaal haalbaar niveau van zelfredzaamheid. Het is daarmee een proactieve aanpak. Op de leefgebieden wonen, werk/activering en welzijn krijgt de individuele klant zorg en ondersteuning, waarbij wordt samengewerkt tussen de betrokken instanties. De gemeente heeft de regie en een groot deel van de opvang wordt door de gemeente gefinancierd, waardoor het zaken kan afdwingen. Met participerende instellingen wordt een

convenant afgesloten. Centraal Onthaal kan gezien worden als een reactie op de verstopping van de maatschappelijke (nacht)opvang en moet door- en uitstroom van daklozen uit de voorzieningen bevorderen. Zoals het PvA aangaf heeft de ketengerichte hulpverlening voordelen voor de dakloze omdat betere toekomstperspectieven worden geboden, en voor de maatschappij omdat de overlast van de doelgroep wordt beperkt. Er zitten echter wel een aantal voorwaarden aan Centraal Onthaal. Alleen wanneer iemand voldoet aan bepaalde toetsingscriteria wordt na een intake een pasje verstrekt waarmee men toegang heeft tot de Maatschappelijke Opvang. Men dient minimaal 23 jaar te zijn (voor personen jonger dan 23 jaar is er een jongerenloket), legaal in Nederland te verblijven, zich niet zonder opvang maatschappelijk te kunnen handhaven, mee te willen werken aan een uit te zetten traject en een binding met de regio Rotterdam te hebben. Voor personen zonder pasje is er geen plaats meer in de Rotterdamse opvang. Alleen in crisissituaties kan men tijdelijk zonder pasje in de (nacht)opvang terecht. Overigens was de dagopvang aanvankelijk zonder pasje toegankelijk om ook marginaal gehuisvesten de mogelijkheid te geven hier gebruik van te maken. Dit zou de hulpverlening aan deze mensen ten goede komen en overlast op straat verminderen. Ook deze voorzieningen zullen volgens een aantal informanten in de toekomst alleen nog maar mensen met een pasje binnenlaten (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Maaskant, 2006; Sociale Zaken en Werkgelegenheid, z.j.).

Het begrip 'regionale binding' is door de gemeente als volgt geoperationaliseerd:

Iemand kan/mag gebruik maken van de Maatschappelijke Opvang in Rotterdam indien deze persoon gedurende de laatste drie jaar minimaal twee jaar aantoonbaar in de regio waar Rotterdam centrumgemeente voor is, zijn hoofdverblijf heeft gehad. Dit dient te blijken uit ofwel inschrijving in de GBA, ofwel bekendheid binnen de zorginstellingen middels geregistreerde inschrijving en begeleiding gedurende die periode. (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007)

Behalve de gemeente Rotterdam zelf behoren ook de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Krimpen a/d IJssel en Ridderkerk tot de regio. Wanneer men vanwege regiobinding een afwijzing ontvangt dan wordt men teruggedleid naar de gemeente of het land van herkomst. Men wordt bij afwijzing overigens wel toegelaten tot de opvang in de periode dat men wacht op de terugleiding naar de eigen regio, of wanneer er dringende redenen zijn om iemand op te nemen, bijvoorbeeld wanneer iemand zich niet tot een andere regio kan wenden. De gemeente garandeert met haar beleid dat niemand tussen de wal en het schip terecht hoeft te komen. Het invoeren van regiobinding heeft een zorginhoudelijke, organisatorische en financiële reden. De zorginhoudelijke reden is dat als men slechts op één plaats recht heeft op onderdak en zorg dit volgens de gemeente het doorzettingsvermogen van de cliënt zou stimuleren. De organisatorische reden is dat de gemeente Rotterdam een aanzuigende werking wil voorkomen. De financiële reden is dat de gemeente een grens wil stellen aan de grootte van de groep waar de middelen aan besteed worden. Financieel gezien spant Rotterdam zich in vergelijking tot andere gemeenten het meest in voor daklozen. De gemeente kan niet voor elke Nederlandse dakloze zorgen omdat de draagkracht financieel en sociaal gezien beperkt is. Het wil daarom meer kwaliteit (trajecten) dan kwantiteit (basale opvang) leveren. Met kwalitatief goede trajecten geeft men grote aantallen daklozen met regiobinding een perspectief op een leven op een aanvaardbaar niveau. De gemeente hoopt dat andere gemeenten ook hun verantwoordelijkheid nemen en dat er landelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot regiobinding en zorgplicht, zodat niemand tussen de wal en het schip valt (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007).

In de Beleidsnotitie Centraal Onthaal geeft de gemeente Rotterdam aan dat verwacht wordt dat sommige dak- en thuislozen waaronder een groot deel van de buitenslapers zich niet zal laten registreren, dit zijn de zogenaamde zorgmijders. Oorzaken hiervoor zijn illegaliteit, psychiatrische problemen, schulden en angst voor de politie. Hierdoor zouden ze niet in aanraking komen met de hulpverlening en daarmee bestaat het risico op verloedering en verkommering, en het ontstaan van overlast. Het doel van de gemeente is om buitenslapers die behoren tot de doelgroep van Centraal Onthaal in de maatschappelijke opvang te krijgen en op te nemen in een traject. Het veldwerk is hierbij belangrijk omdat zij met deze mensen contact kunnen leggen en onderhouden en kunnen zorgen voor gegevens van deze daklozen (Maatschappelijk Centrum Rotterdam e.o., z.j.; Sociale Zaken en Werkgelegenheid, z.j.).

Regiobinding blijkt een veel bekritiseerd criterium te zijn. Het huidige beleid zorgt er namelijk voor dat niet iedereen zo maar van alle daklozenvoorzieningen gebruik kan maken. De gemeente was van mening dat de stad een te grote aantrekkingskracht heeft gehad op dak- en thuislozen van buiten Rotterdam. Door het pasjessysteem van Centraal Onthaal is het voor hen minder aantrekkelijk om in de stad te blijven. Deze dak- en thuislozen worden gestimuleerd om terug te keren naar de plaats waar ze vandaan komen. Het is volgens Barendregt en Van de Mheen (2007) niet bekend hoe het de daklozen vergaat die niet in aanmerking komen voor een Centraal Onthaal pasje. Eind jaren '80 merkte een toenmalige Rotterdamse wethouder al op dat zijn stad landelijk behoorlijk oververtegenwoordigd is wat betreft aantallen daklozen. De opvanghuizen in de stad zouden gezamenlijk bijna evenveel overnachtingen hebben als de rest van Nederland ('Begin met', 1988). Verschillende respondenten geven aan dat uit allerlei steden en landen mensen naar Rotterdam zijn gekomen en vervolgens in de stad op straat zijn beland. Rotterdam was volgens een betrokkene niet blij met de aantrekkingskracht die de stad had op daklozen (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). In de Rotterdamse dak- en thuislozenmonitor 2001-2002 wordt een aanzuigende werking door kwalitatief goede voorzieningen echter niet bevestigd. Toch geeft ook dagblad NRC in 2002 ('dakloos tegen wil') aan dat de grote steden in Nederland destijds steeds meer daklozen kregen door deels een autonome ontwikkeling, maar ook door de aantrekkingskracht van de opvangvoorzieningen en de anonimiteit van de grote stad. Volgens een veldwerker heeft Rotterdam altijd al een magneetfunctie gehad omdat er veel te halen viel zoals drugs. Die magneetwerking is onder andere door het nieuwe dak- en thuislozenbeleid verdwenen (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Met Centraal Onthaal probeert de gemeente Rotterdam te bereiken dat alleen Rotterdammers gebruik maken van de maatschappelijke opvang en een begeleidingstraject krijgen. Regiobinding en illegaliteit zijn daarbij belangrijke uitsluitingscriteria. Vroeger had de grote stad volgens een betrokkene een duidelijke aanzuigende werking, en maakte het ook niet uit waar iemand vandaan kwam. Elke dakloze kon bij wijze van spreken hulp krijgen. Door Centraal Onthaal is Rotterdam weer een beetje terug bij hoe het in de Middeleeuwen was. Rotterdam heeft geen fysieke stadspoorten, maar heeft met Centraal Onthaal wel een soort bureaucratische stadspoort gecreëerd waarmee mensen buiten de stad gehouden kunnen worden (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009).

In het jaarverslag 2008 van het Maatschappelijk Centrum Rotterdam e.o. van het Leger des Heils geeft directeur Germen Stoffers aan dat zij de gevolgen van het Centraal Onthaalbeleid duidelijk merken. 'Er komen nu én minder daklozen naar de dag- en nachtopvang en cliënten stromen sneller door naar begeleid woonprojecten waar ze langer kunnen verblijven'. Om die reden moest het Leger des Heils in 2008 bijvoorbeeld een dagopvang sluiten. Betrokkenen zijn kritisch over Centraal Onthaal omdat verschillende categorieën daklozen niet meer geholpen mogen worden omdat ze geen regiobinding hebben of illegaal zijn. Op die manier worden ze dus uitgesloten van de hulpverlening. Een deel van de overgebleven daklozen wil volgens een betrokkene geen zorg, en een deel voldoet niet aan één of meer criteria om zorg te kunnen krijgen. Met Centraal Onthaal wordt geprobeerd dak- en thuislozen terug te geleiden naar de gemeente van herkomst zodat de pijn eerlijk verdeeld wordt over de Nederlandse centrumgemeentes die allen een daklozenbeleid dienen te ontwikkelen. Iedereen moet volgens dit beleid zorgen voor zijn eigen uitvallers. Hierdoor hoeven de grote steden niet meer de afvoerputjes van Nederland te zijn. Een betrokkene kan begrijpen dat de gemeente Rotterdam geen kosten meer wil maken voor personen die in principe bij een andere gemeente horen. Het geld wordt zo alleen nog maar besteedt aan eigen inwoners. Iedere gemeente heeft de plicht om voor zijn eigen inwoners te zorgen. Er bestaat volgens hem echter wel het risico dat niet alle Nederlandse (centrum)gemeentes een toerijkend voorzieningenaanbod voor dak- en thuislozen hebben. Maar je moet ergens beginnen, want als je nergens begint dan kom je er ook niet. De betrokkene ziet echter ook de beperkingen van dit beleid. Mensen kunnen bijvoorbeeld in hun thuisgemeente bedreigd worden, of zich simpelweg meer op hun gemak voelen in een andere omgeving (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Een veldwerker is het er mee eens dat de gemeente Rotterdam geen kosten meer wil hebben van mensen van buiten de stad, en het standpunt dat alle gemeentes voor hun eigen inwoners moeten zorgen. 'Alles stroomde hier over en je kunt niet de problemen van andere steden gaan oplossen hier. Dat moet je ook niet willen als stad' (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Ook een hulpverlener is het er mee eens dat voorkomen moet worden dat mensen van buiten de stad worden aangetrokken. Maar 'uiteindelijk ben je

er toch om mensen te helpen en je hebt het vaak over echt hele laagdrempelige hulp. En als daar al grote drempels worden opgetrokken'. Volgens de hulpverlener vormen mensen die langdurig in detentie hebben gezeten een probleem omdat zij uitgeschreven zijn uit hun laatste woonplaats. Ook als je een paar jaar in het buitenland hebt gewerkt kan het zijn dat je geen regiobinding meer hebt (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Een veldwerker is van mening dat er een landelijk beleid moet komen in plaats van een stedelijk beleid. 'Wij hebben het nu in Rotterdam keurig opgelost', geeft hij aan, maar veel daklozen zijn volgens hem echter vertrokken naar andere plaatsen (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.).

Een groot probleem in Rotterdam vormen de illegalen. Omdat deze mensen tegenwoordig uit de hulpverlening worden geweerd verdwijnen ze volgens een respondent weer in de illegaliteit (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Een betrokkene geeft aan dat onder andere illegalen geen recht meer hebben op hulpverlening en dat deze groep daardoor dakloos zal blijven. Als ook de dagopvang binnenkort niet meer voor illegalen en andere groepen toegankelijk is, dan zijn er in principe voor deze mensen geen laagdrempelige daklozenvoorzieningen meer in Rotterdam. De groep illegalen is een groep waar de aandacht volgens hem naar uit zou moeten gaan (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Een hulpverlener geeft aan dat illegalen in mindere aantallen naar Rotterdam zullen komen als de gemeente Rotterdam zich zo opstelt, omdat ze zelf inzien dat er niets meer te halen is (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Behalve illegalen zijn ook andere buitenlanders een probleem. Volgens een veldwerker is er een gigantische toestroom van Oost-Europeanen in Rotterdam waaronder mensen uit Polen. Na het open gaan van de grenzen in 2007 zijn zij door malafide uitzendbureaus in die landen naar Nederland gelokt. Hier aangekomen blijkt dat ze zijn opgelicht en dat de toekomst er voor hen een stuk minder rooskleurig uitzielt. Een groot deel van de Oost-Europeanen beland daardoor in het daklozencircuit. Volgens de veldwerker zoeken de Oost-Europeanen vaak als kleine groep onderdak in bijvoorbeeld kraakpanden en tentjes. 'Dat is voor mij de grootste groep buitenslapers waar ik ook niets mee kan, want wij mogen niks (...) Ze krijgen geen Centraal Onthaal pas' (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Een andere veldwerker geeft aan dat er door de problematiek rondom de Polen een nieuw probleem aan het ontstaan is (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Volgens een deskundige is door de eisen waaraan men moet voldoen om van de voorzieningen gebruik te mogen maken een nieuwe groep buitenslapers ontstaan waaronder mensen uit Polen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Ook een medewerker van de gemeente erkent 'dat nu de problematiek van de Bulgaren en Polen eigenlijk actueler is dan de hulp aan de daklozen' (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Toen de nachtopvang nog vrij toegankelijk was sliepen er volgens een betrokkene veel mensen die oorspronkelijk uit Oost-Europese landen kwamen. Voor deze mensen is Rotterdam tegenwoordig geen gemakkelijke verblijfstad meer (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009, a.).

Verschillende respondenten laten weten dat door hun hulpverleningsinstelling uitzonderingen worden gemaakt bij schrijnende gevallen. Uit humane overwegingen komt het sporadisch voor dat mensen worden opgevangen die nergens anders terecht kunnen. Het gaat hier bijvoorbeeld om jongeren en om mensen die overal geschorst zijn. Af en toe moet je bewust burgerlijk ongehoorzaam durven zijn, wordt er door sommigen verteld. In crisissituaties mag iemand overigens sowieso korte tijd gebruik maken van de nachtopvang.

4.3 Veiligheidsbeleid en de omgang met dakloosheid

4.3.1 Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid

Kort na de sluiting van Perron Nul in 1994 wordt in Rotterdam het projectbureau Veiligheid opgericht. Rotterdam was daarmee de eerste Nederlandse stad met een aparte afdeling en programma's specifiek gericht op publieke veiligheid. Al jaren heeft veiligheid de hoogste prioriteit in de stad (Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). Overlastbestrijding en veiligheidsdenken is midden jaren '90 dus geïnstitutionaliseerd. Het projectbureau begon met de uitvoering van de eerder besproken nota Verantwoord Schoon wat zich uitsluitend richtte op drugsproblematiek. Later kreeg de dienst de naam Programmabureau Veilig en na de fusie met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid heet het

tegenwoordig Directie Veiligheid (Barendregt & Van de Mheen, 2007). In 2001 stelt de gemeenteraad ter verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijken en de stad als geheel het vijfjarenprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam vast. Hierin wordt aangegeven dat de situatie ernstig is en dat het veiligheidsbeleid van de gemeente vanaf 1994 niet heeft geleid tot een verbetering van het oordeel van bewoners over de veiligheid in Rotterdam. Het vijfjarenprogramma heeft onder andere tot doel de bestrijding van drugsoverlast, het tegengaan van concentraties van drugsproblematiek en het van straat halen van overlastgevende verslaafden. Het beleidsplan pleit voor een integrale aanpak gericht op verslaafden, dealers/runners en panden, waarbij er een goede samenwerking is tussen alle betrokken organisaties. Daarnaast wordt de introductie van de eerder besproken top 700 van meest overlastgevende en zorgmijdende verslaafden, dak- en thuislozen en chronisch psychiatrische patiënten genoemd (Gemeente Rotterdam, 2001). Vervolgens kwam het Vijfjarenactieprogramma Veilig 2006-2010 waarin wordt gesteld dat veiligheid in Rotterdam een topprioriteit is. Overlast en criminaliteit zouden inmiddels zichtbaar zijn teruggedrongen, maar de stad blijft zich inzetten om de veiligheid te vergroten en te behouden. De repressieve aanpak van de jaren daarvoor wordt daarbij voortgezet. De veiligheidsaanpak is een combinatie van een gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak (Programmabureau Veilig, 2006). De gebiedsgerichte benadering is bedoeld voor gebieden waar veel overlast voorkomt. Hier worden gebruiksruidten opgericht, bewakingscamera's gehanteerd en gebruikers kunnen een gebiedsverbod krijgen (Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). Ook wordt de politie-inzet bij deze gebiedsgerichte aanpak aangepast aan de (overlast)situatie ter plekke, waarbij bekeurd wordt vanwege overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (Barendregt & Van der Poel, 2008). Inmiddels heeft Rotterdam het Vijfjarenactieprogramma Veiligheid 2010-2014. Hierin wordt gesteld dat veiligheid een absolute topprioriteit blijft. De veiligheidsaanpak van de laatste 10 jaar, waarbij repressie en handhaving worden toegepast, heeft geleid tot een zichtbare vermindering van criminaliteit en overlast en zal dan ook worden voortgezet. Ook is er aandacht voor de sociale en fysieke oorzaken van onveiligheid. Behalve de gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak kent het beleid nu ook een fenomeengerichte aanpak (Directie Veiligheid, 2009).

Voor het nieuwe gemeentebestuur van net na de eeuwwisseling was een veiliger Rotterdam topprioriteit, en in het collegeprogramma 2002-2006 was de hoofddoelstelling dan ook dat Rotterdam in 2006 meetbaar veiliger moest zijn. De leefbaarheid moest worden verhoogd. Onveilige wijken en locaties mochten niet meer bestaan, en tegen daders wordt hard opgetreden. Drugsoverlast is één van de hoofdthema's (gemeente Rotterdam, factsheet Keileweg). Het thema veiligheid is in het collegeprogramma 2006-2010 één van de vier pijlers, wat aangeeft welk belang het tegenwoordig heeft. De bestrijding van overlast door drugsgebruik en verslaving vormt hier een onderdeel van. De ontwikkeling van het Rotterdamse drugsbeleid past in de huidige tijdgeest. Het gaat om een ideologische ontwikkeling waarbij het thema veiligheid nadrukkelijker op de politieke agenda is komen te staan. Drugsoverlast zorgt voor onveiligheid en verloedering, en heeft negatieve invloed op het imago van Rotterdam. Hogere- en middeninkomens zouden daardoor Rotterdam als woonplaats kunnen mijden. Onder andere daarom heeft de bestrijding van overlast en onveiligheid in Rotterdam prioriteit. Tegenwoordig is overlastbestrijding een vast en belangrijk onderdeel geworden van een brede Rotterdamse veiligheidsagenda. De huidige Directie Veiligheid van de Gemeente Rotterdam heeft wat dat betreft ook invloed op de dakloosheidsproblematiek van de stad (Barendregt & Van de Mheen, 2007, Barendregt & Van der Poel, 2008). Uitermark en Duyvendak (2005) geven aan dat het Rotterdamse beleid begint te lijken op dat van New York, namelijk zero tolerance. De repressieve aanpak was volgens hen al duidelijk zichtbaar in de eerste 2 jaar dat het nieuwe college aan het bewind was. Een hulpverlener geeft aan dat er in Rotterdam een omslag in denken is gekomen toen men het in de jaren '90 niet meer pikte. Het Amerikaanse zero tolerance kwam toen om de hoek kijken. De laatste 10 tot 15 jaar zou het strenger zijn geworden in de stad (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.).

Eind jaren '90 wordt in een krantenartikel opgemerkt dat er een actiever veiligheidsbeleid is in Rotterdam waardoor daklozen bijvoorbeeld vlugger opgepakt worden of worden gesommeerd weg te gaan ('Twintig jaar Havenzicht', 1997). In 2007 geeft een hulpverlener aan dat er de laatste jaren een repressiebeleid is in Rotterdam, en dat door alle proces-verbalen en gevangenisstraffen een aantal zaken zijn verbeterd ('Straatwerk', 2007). De hulpverlener geeft aan dat er altijd al repressie is geweest in Rotterdam, maar dat

het vanaf het begin van de 21^e eeuw daadwerkelijk als beleid wordt toegepast (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Een ander is van mening dat de aanpak in Rotterdam vanaf ongeveer het jaar 2000 te repressief is. Volgens hem is sprake van een vermilitarisering van de openbare ruimte. De openbare ruimte zou voor een deel om zeep zijn gebracht (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Een hulpverlener erkent dat de openbare ruimte doelbewust steeds ontoegankelijker wordt voor daklozen (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.).

In het jaarverslag 2002 van het CVD wordt aangegeven dat er een nieuwe politieke wind door de stad waait en dat daardoor sprake is van zero tolerance. Er is een restrictiever beleid dan vroeger en bepaalde zaken worden niet meer getolereerd (CVD, z.j.). Ook verschillende betrokkenen zien een verband tussen de zero tolerance aanpak en de lokale politiek. Eerder is al aangegeven dat Leefbaar Rotterdam veel invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het dak- en thuislozenbeleid en dat men het intoleranter worden van de samenleving in verband brengt met de partij. Leefbaar Rotterdam zou ook veel invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid van de stad. Rotterdam is volgens een betrokkene jarenlang niet slecht geweest voor haar daklozen, wat te maken kan hebben met de zogenaamde rode colleges. De PvdA is namelijk lange tijd aan het bewind geweest in de stad (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Rond de eeuwwisseling wordt Ivo Opstelten (VVD) burgemeester van Rotterdam nadat de stad bijna een halve eeuw PvdA burgemeesters heeft gehad, en dit is volgens een veldwerker het begin van de progressie in de aanpak van overlastgevend. Opstelten heeft destijds volgens de respondent beweerd Rotterdam te willen 'schoonvegen', wat volgens hem ook grotendeels is gebeurd (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Begin 21^e eeuw krijgt Rotterdam te maken met de politieke invloeden van Pim Fortuyn wanneer de partij Leefbaar Rotterdam aan de macht komt in de stad. Volgens een werknemer van de gemeente Rotterdam heeft Leefbaar Rotterdam het college er destijds op gewezen dat er maatregelen getroffen moesten worden om de overlast terug te dringen (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Een betrokkene geeft aan dat door die partij repressie is losgelaten op de Rotterdamse daklozen. 'Een heel nieuw verschijnsel, dat hadden we nooit gekend voor 2002. Dan wordt het onaangenaam voor de daklozen. Steeds onaangenamer'. De betrokkene is van mening dat ook bij de PvdA het thema leefbaarheid belangrijk is geworden zodat de partij stemmen kan behouden die anders naar Leefbaar Rotterdam zouden gaan (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Ook een ander heeft het idee dat de PvdA meer naar rechts is opgeschoven en zich bezig houdt met overlastbestrijding (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Overigens wijzen Zuidam en Pols (2007) er op dat er in het jaar 2002 niet zo zeer een volledige omslag van het beleid was, maar dat de aanpak vanaf dan voortbouwt op de weg die Rotterdam al in 1994 was ingeslagen. De ruime meerderheid waarmee Leefbaar Rotterdam de verkiezingen won toonde echter wel de onvrede van de bevolking in de oude stadswijken over de vorige stadsbesturen. Men voelde zich onveilig door de overlast en er was een groot onbehagen. Vanaf 2002 is veiligheid dan ook duidelijk de kern van het Rotterdamse beleid.

4.3.2 Politioneel optreden

Een betrokkene geeft aan dat de aanpak van de politie en het handhaven van de openbare orde harder is geworden (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Volgens een veldwerker is er in Rotterdam een opjaagbeleid gekomen, waarbij ook de politie een rol vervult (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). De politie trad vroeger volgens een hulpverlener alleen op tegen daklozen wanneer burgers een klacht hadden. Hij geeft verder aan dat daklozen vroeger soms werden weggestuurd en dat ze minder snel boetes kregen. De politie had destijds meer een doorverwijsfunctie. Daklozen werden namelijk vaak naar de Pauluskerk en Perron Nul gestuurd. De politie is volgens de hulpverlener veel zichtbaarder geworden en vooral de politie te fiets zou effectief zijn (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.). Een ex-dakloze man ziet dezelfde ontwikkeling: 'Het blauw op straat neemt erg toe. Je hebt natuurlijk de gewone politie die rondloopt. Maar je hebt ook subpolitieagenten die wel politiebevoegdheden hebben. Dan heb je gewoon particuliere bewakers. En op de step' (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 c.). Een andere ex-dakloze man geeft aan dat hij last heeft van de particuliere bewakingsdiensten die hem wel eens proberen weg te sturen. Ook geeft hij aan dat er tegenwoordig agenten te fiets achter daklozen aanzitten, en dat je niet meer met 2 of 3 personen op een bankje mag zitten. Zijn vaste slaapplek is altijd een parkeergarage aan de Binnenweg geweest, en daar werd zijn aanwezigheid jarenlang gedoogd:

Toen kon ik ook gewoon naar een politiebureau gaan als ik honger had. Dan gaven ze me brood en koffie. (...) Er kwam zelfs politie langs om te vragen of je wat eten wou. Later is dat heel streng geworden, was het ineens afgelopen. (...) Nu proberen ze iedereen van de straat af te krijgen. (...) Het beleid werd aangescherpt en toen mocht je bijna nergens meer slapen. (...) Dan werd je van die plek weggehaald. Dan namen ze je ook niet mee naar het bureau, want ze wisten wel dat je alleen kwam slapen. Dus dan werd je ergens afgezet, en dan moest je maar weer kijken hoe je terug kwam. (...) Als je nou met een paar mensen bij elkaar gaat staan dan wordt je al weggestuurd. (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 b.)

In 2001 geven veldwerkers aan dat buitenslapende harddrugsgebruikers van bepaalde locaties verdreven zijn door ingrijpen van de politie. Het beleid in de gemeente zou er na de sluiting van Perron Nul op gericht zijn om de ontwikkeling van drukbezochte gebruikersplekken snel de kop in te drukken. Een vaste plek waar men drugsverslaafden aantrof was bijvoorbeeld het bruggetje in het Museumpark in het centrum van de stad. Door de repressieve aanpak zijn verslaafden daar volgens de veldwerkers verdwenen. Ze hadden het vermoeden dat een deel van hen naar het NS station Hofplein was vertrokken. Een ander voorbeeld is het gerechtsgebouw aan de Henegouwerlaan. Dit was een kraakpand waar ongeveer 100 verslaafden en daklozen verbleven. Het pand is door de politie ontruimd en het was voor de veldwerkers niet duidelijk waar de bewoners heen zijn gegaan. Ook het Noorderkanaal was altijd een bekende locatie. Daklozen verbleven er onder bruggen en viaducten en in bootjes. Degenen die voor hun bootje geen liggeld betaalden zijn door de rivierpolitie verjaagd naar de Kralingseplas en de havens in de Spaansepolder. Ook bij de Kralingseplas was men vervolgens ongewenst. Een andere locatie waar verslaafden en daklozen regelmatig werden verdreven was het spoorweggebied bij de Horvathweg in Spangen. Eens in de zoveel tijd verjaagde de spoorwegpolitie deze buitenslapers die ook rondhingen bij het Marconiplein en de Keileweg. Veldwerkers spreken van een 'kat- en muisspel'. Door het repressieve ingrijpen raakte de hulpverlening het merendeel van deze buitenslapers kwijt (Buitendienst Havenzicht, z.j.; CVD, z.j.). In jaarverslagen van de Buitendienst Havenzicht wordt aangegeven dat het repressieve beleid toeneemt, en dat politieacties steeds gebruikelijker worden. Politie en justitie richten zich op overlastveroorzakende buitenslapers. In de ogen van verontruste burgers veroorzaken buitenslapers maatschappelijke overlast. In beide jaren zijn bijvoorbeeld CS-Veilig acties geweest. Dit zijn politieacties ter bevordering van de veiligheid op het Centraal Station. Steeds meer daklozen en verslaafden kregen destijds volgens de veldwerkers te maken met het opjaagbeleid. Politie en justitie zouden inzien dat dit beleid zinloos is, maar bleven er mee door gaan wegens gebrek aan alternatief omdat de hulpverlening tekort schiet. In de jaarverslagen wordt daarom gepleit voor meer samenwerking tussen de politie en de hulpverlening (Buitendienst Havenzicht, z.j.). Maaskant geeft in 2006 aan dat daklozen veel last hebben van het opjaagbeleid van de gemeente. In de jaren daarvoor was volgens hem een strenger beleid gevoerd ten aanzien van daklozen in het algemeen en buitenslapers in het bijzonder. Voor buiten slapen en andere kleine vergrijpen ontvangt men veel boetes. Buitenslapers zijn negatief over de manier van handelen van de politie, wat een gevolg is van het beleid. Ze zijn van mening dat slechts een klein deel van de daklozen niet te tolereren gedrag vertoont, en dat de harde aanpak zich dus alleen op die groep zou moeten richten. Volgens de buitenslapers zal het opjaagbeleid uiteindelijk niet werken.

4.3.3 De aanpak van drugsoverlast

In het verleden was er in Rotterdam veel drugsoverlast. Drugsoverlast concentreert zich van oudsher in de deelgemeenten Delfshaven, Charlois en Centrum (Programmabureau Veilig, 2006). Open drugs dealen en drugsgebruik concentreerde zich volgens Van der Poel, Barendregt en Van de Mheen (2008) in Rotterdam-West en bij Perron Nul. Van het centrum naar Rotterdam-West via onder andere de West-Kruiskade en de Middellandstraat, waar straatdealers en gebruikers zich ophielden, liep volgens Muller (2004) jarenlang een drugsas waar dealers en gebruikers zich ophielden. Parallel aan deze straten loopt de Nieuwe Binnenweg waar ook drugs werd verkocht en gebruikt. Via bruggen over De Schie die als hangplek werden gebruikt, kon men over de Mathenesserdijk, waar veel dealpanden waren, of de Schiedamseweg het Marconiplein bereiken. Achter dat plein ligt de wijk Spangen waar eveneens veel dealpanden gevestigd waren. Er was sprake van een grote drugsdriehoek tussen Perron Nul, Spangen en de voormalige tippelzone aan de G.J. de Jonghweg (Muller). Andere bekende (drugs)overlastlocaties waren

het Centraal Station, de Mathenesserweg en de Millinxbuurt (Barendregt & Van de Mheen, 2007). 'De Kruiskade was echt een soort no-go area', zegt een medewerker van de gemeente (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Op plaatsen waar drugs werd gehandeld, was een samenscholing van dealers en verslaafden, door wie de openbare ruimte in beslag werd genomen. De gekochte drugs werd vaak in het openbaar gebruikt in het straathandelgebied. Rondom zogenaamde drugspanden werd geürineerd, geschreeuwd, openbaar drugs gebruikt en buiten geslapen. In stedelijke gebieden met veel drugsoverlast nam het veiligheidsgevoel af en namen gevoelens van verpaupering en verloedering toe (Barendregt & Van der Poel, 2008). In 1995 protesteerden ongeveer 2.000 inwoners van de stad bij het stadhuis tegen de drugsoverlast waar de stad mee kampte. Voornamelijk in Rotterdam-West voerden bewoners al jaren strijd tegen verslaafden, dealers, prostituees, pooiers, drugstoeristen en zwerfspuiten (Horsten & Brandsma, 1995).

Lange tijd is het terugdringen van drugsgelateerde overlast door onder andere verslaafde daklozen een belangrijke doelstelling geweest in het beleid van Rotterdam. Al vanaf midden jaren '90 zijn er gemeentelijke inspanningen om de drugsoverlast aan te pakken en de veiligheid op straat te vergroten. Tot 1996 hanteerde de gemeente Rotterdam een repressief beleid om drugsgelateerde overlast aan te pakken. Door repressie, maar ook door de opkomst van de mobiele telefoon en de intensivering van zorg is de overlast afgenomen. Door de jaren heen hebben verschillende veiligheidspartners maatregelen genomen waardoor de problematiek van drugsverslaafden beter beheersbaar is geworden. De drugsgelateerde overlast is door gemeentelijke inspanningen afgenomen door de combinatie van repressie en zorg. De problematiek van deze mensen en de overlast die het met zich meebrengt staat daardoor tegenwoordig minder prominent op de politieke agenda. Vanaf midden jaren '90 werden er repressieve maatregelen genomen om drugsgelateerde overlast te bestrijden. Door de sluiting van Perron Nul in 1994 waren drugsverslaafden en dealers over de stad uitgewaaid en hierdoor was de overlast in de oude stadswijken toegenomen. Één van de stedelijke reacties hierop was Operatie Victor in 1995 wat primair werd uitgevoerd in Rotterdam-West en gericht was op drugsgelateerde overlast. Het intensieve, repressieve politieoptreden richtte zich op overlast en criminaliteit van straatprostituees, drugsrunners, drugstoeristen, illegalen, straathandelaren en dealpanden. Er was scherpe controle op overlastgevendende verslaafden en er waren invallen in dealpanden. Lokale en internationale dealers die actief waren in dealpanden werden opgepakt. Door het sluiten van drugspanden groeide de kleinschalige straathandel voor voornamelijk lokale gebruikers. Sommigen hadden kritiek op Operatie Victor omdat de opvang van verslaafden ontoereikend zou zijn, en het massale politieoptreden dit volgens hen moest verhullen. Vanaf midden jaren '90 had het lokale beleid aandacht voor dakloze drugsgebruikers omdat deze groep in aantal leek toe te nemen. De groep zorgde voor veel drugsgelateerde overlast. Het beleid nam een pragmatische wending omdat er behalve het toepassen van repressieve maatregelen ook werd geïnvesteerd in laagdrempelige voorzieningen voor de circa 4.000 verslaafden van destijds, waardoor de overlast zou moeten afnemen. Operatie Victor zorgde voor een geografische verplaatsing van overlast. Verslaafden trokken namelijk naar Rotterdam-Noord en Zuid, dealers en verslaafden gingen (terug) naar andere steden, gebruik en handel kwam meer in panden terecht en drugstoerisme verplaatste zich naar andere regio's. Op Rotterdam-Zuid ontstonden door het repressieve politieoptreden nieuwe drugsscenes. Met de wet Victoria uit 1997 werd het voor de gemeente gemakkelijker om overlastgevendende dealpanden te sluiten. In 1998 startte Project Alijda wat in het verlengde lag van Operatie Victor. Ook deze aanpak had ten doel het bestrijden van drugsgelateerde overlast (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Barendregt & Van der Poel, 2008; Horsten & Brandsma, 1995; Muller, 2004; Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). In 1995 geeft een betrokkene aan dat de laatste twee jaar een omslag in het beleid te zien is bij de politie, het gemeentebestuur en de hulpverlening in Rotterdam. De opheffing van Perron Nul en Operatie Victor worden hierbij als voorbeeld genoemd. Volgens deze persoon stonden niet meer de verslaafde en zijn verslaving centraal, maar de maatschappelijke overlast die door hen veroorzaakt werd. Men pikte het niet meer (Horsten & Brandsma, 1995). Vanaf 2000 hanteert Rotterdam de Zomeraanpak welke gericht is op de toename van drugsgelateerde overlast in de zomermaanden. In de zomermaanden treden politie en justitie in samenwerking met de hulpverlening extra intensief op tegen drugsoverlast. Met warm weer zijn verslaafden meer in het straatbeeld aanwezig en neemt drugsoverlast toe, en omdat ook het 'normale' publiek dan meer aanwezig is in de openbare ruimte zijn verslaafden voor hen zichtbaarder. Tussen de gemeente, de politie en het openbaar ministerie wordt intensief samengewerkt waarbij

informatie wordt uitgewisseld en op basis van signalen van overlast snel wordt gereageerd. Met extra inzet wordt in een aantal deelgemeenten geprobeerd concentraties van drugsgerelateerde overlast te voorkomen en te bestrijden. Ook treedt men met de zomeraanpak op bij overlast door daklozen, alcoholisten en zwerfvuil (Directie Veiligheid, z.j.).

In 2010 wordt in het Vijfjarenactieprogramma Veiligheid 2010-2014 vermeld dat de drugsoverlast in het centrum en in de wijk Spangen zijn aangepakt. In de afgelopen jaren zou het aantal drugsverslaafden en de door hun veroorzaakte overlast zijn afgenomen. De persoonsgerichte aanpak en het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang zouden hieraan hebben bijgedragen (Directie Veiligheid, 2009). Ten opzichte van 2003 is drugsgerelateerde overlast in 2007 gedaald. Er is tegenwoordig nog nauwelijks drugshandel in illegale en gedoogde dealpanden. Vroeger werd op vaste locaties gehandeld, maar tegenwoordig is drugshandel minder zichtbaar en vluchtiger. Drugshandel is meer een ambulante markt geworden. Ook door de komst van de mobiele telefoon is straathandel onzichtbaar geworden. Door het sluiten van dealpanden en de opkomst van de mobiele telefoon is dit de meest populaire manier geworden om drugs te kopen en te verkopen. Telefonische handel zou tegenwoordig plaatsvinden in Rotterdam Zuid en West en in het centrum. Door het verdwijnen van de vaste deallocaties is drugsgerelateerde overlast in de stad afgenomen. Straathandel zou zich nog wel concentreren in het centrum van de stad rond de Kruiskade en op de Binnenweg. Ook in en om de toenmalige Pauluskerk zou nog verkoop in harddrugs plaats hebben gevonden, wat in strijd was met de huisregels. Door het consequente bekeuren op de Kruiskade en in andere delen van het centrum bij overtreding van de APV waaiert een deel van de overlastgevers uit naar omliggende straten. Er wordt echter wel getracht deze mensen de zorg in te krijgen, omdat het anders slechts een verplaatsing van problemen is. Ook worden er in het centrum door een wijkteam speciale acties gehouden gericht op alcohol en drugsoverlast. De overlast in het centrum is tegenwoordig tot een beheersniveau teruggedrongen. In Rotterdam West hebben intensieve surveillances (coaching op individueel niveau) op overlastgevers er toe bijgedragen dat de overlast in het gebied Spanjaardstraat is teruggedrongen. In Rotterdam Zuid is tegenwoordig nauwelijks sprake van overlastconcentraties. Alleen bij de Maashaven en in de Millinxbuurt zou nog straathandel voorkomen (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Barendregt & Van der Poel, 2008; Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008).

Drugsgerelateerde overlast is ook volgens de betrokkenen flink afgenomen, maar dit heeft volgens hen niet alleen te maken met het repressieve ingrijpen van de politie. Volgens een betrokkene is het drugsprobleem vergeleken met de jaren '80 ook door andere ontwikkelingen afgenomen. Mensen gingen dood, of werden ouder waardoor hun gebruik geregelder werd. Daarnaast komen veel mensen terecht in detentie, of ze krijgen te maken met strafrechtelijke opvang en ISD-maatregelen. En sommige mensen worden naar de longstayvoorziening in Drenthe gestuurd. Volgens hem zijn zwerfspuiten tegenwoordig geen probleem meer. Dit komt volgens hem door onder andere de komst van heroïneprogramma's en gebruiksruimten. Het kopen van drugs in het openbaar is volgens de betrokkene lastiger geworden, maar door de komst van de mobiel is dit juist weer gemakkelijker geworden. Drugshandel is hierdoor tegenwoordig deels onzichtbaar (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Volgens een medewerker van de gemeente wordt er veel minder in het openbaar gedeald. Daarnaast wordt heroïne in Rotterdam tegenwoordig bijna niet meer ingespoten maar vooral gerookt. Hierdoor is er wat betreft zwerfspuiten geen overlast meer (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Ook een deskundige geeft aan dat Rotterdam geen 'spuitstad' meer is. Een belangrijke factor voor de afname van straathandel is volgens hem de komst van de mobiele telefoon midden jaren '90, waardoor het voor verslaafden minder noodzakelijk is om op straat rond te hangen. De handel is meer onzichtbaar geworden en het gebruik op straat is door strikte handhaving van de APV afgenomen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Een ex-dakloze man geeft aan dat er vroeger meer straathandel was en dat het plaats vond op de Kruiskade en de Binnenweg. Omdat er bij een voorziening geen gedoogde 'huisdealer' meer mag zijn, komt straathandel volgens hem weer een beetje terug (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 b.). Ook een veldwerker geeft aan dat drugshandel in een bepaald deel van het centrum weer wat is teruggekeerd omdat bij een gebruiksruimte in de stad de huisdealer niet meer wordt gedoogd, en de cliënten dus weer zijn aangewezen op de illegale straathandel (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Omdat de meeste gebruikers nu in een voorziening zitten en dus niet meer op straat hoeven te gebruiken, worden er volgens een veldwerker bijna geen spuiten meer aangetroffen (persoonlijke

communicatie, 21 september 2009). Een mannelijke ex-dakloze vertelt over zwerfspuiten en drugsoverlast:

Tegenwoordig zie je er geen één meer. (...) Dat is iets wat ze bereikt hebben. Ik heb het idee dat de gemeente het hele gebruik weg wil hebben. Die mensen zijn ongelukkig en drugs is overlast. Kinderen, de waarde van de woningen. (...) Voorheen gebeurde alles in dealpanden maar die zijn er niet meer, dus alles gebeurt ook op straat. (...) Er zijn wijken geweest waar in een straat 6 of 8 dealpanden waren. (...) Als een straat 5 dealadressen heeft dan hangen daar mensen rond. (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 c.)

4.3.4 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Daklozen zijn vaak aanwezig in de openbare ruimte waar ze het risico lopen om bekeurd te worden door de politie vanwege het overtreden van lokale verordeningen. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam zijn verschillende artikelen opgenomen die bedoeld zijn om de overlast van (verslaafde) daklozen te beperken. Met de APV heeft de politie een wettelijke grondslag om hinderlijk gedrag te bekeuren (Barendregt & Van de Mheen, 2007). In de loop der jaren zijn er steeds meer artikelen bijgekomen. Daklozen in Rotterdam lopen tegenwoordig het risico op een proces-verbaal omdat volgens de APV onder andere de volgende zaken verboden zijn: Samenscholing, slapen op of aan de weg, het gebruik van alcoholhoudende drank in aangewezen gebieden, bedelen en optreden als straatartiest in aangewezen gebieden, het veroorzaken van hinder of overlast of het zonder redelijk doel ophouden bij openbare gebouwen en gebieden, prostitutie, handel en openlijk gebruik van drugs en natuurlijke behoefte doen binnen de bebouwde kom. Ook kan de gemeente op basis van de APV camera's plaatsen in openbare gebieden en aan individuen gebiedsontzeggingen opleggen (Gemeente Rotterdam, 2008). Daarnaast mag in zogenaamde veiligheidsrisicogebieden preventief worden gefouilleerd door de politie. Overigens ontvangen daklozen ook bekeuringen van de RET (Rotterdams openbaar vervoer bedrijf) voor zwartrijden. De gebiedsontzegging is in 2002 opgenomen in de APV. Die kan worden opgelegd aan personen die jarenlang en veelvuldig de openbare orde verstoren en overlast veroorzaken door openlijk drugsgebruik, drugshandel en/of prostitutie. Een gebiedsontzegging kan maximaal 8 weken duren. De persoon in kwestie loopt bij overtreding risico op een proces-verbaal (Barendregt & Van de Mheen, 2007). Volgens het aanwijzingsbesluit van het bedelverbod blijkt uit onderzoek en politierapportages dat in delen van Rotterdam in toenemende mate overlast van bedelaars wordt ondervonden. Mensen ervaren het gedrag van bedelaars als bedreigend. Passanten ondervinden overlast doordat bedelaars opdringerig zijn en zich aanklampen, de doorgang versperren en passanten volgen en intimideren. Daarom is bedelarij net als optreden als straatartiest in aangewezen gebieden verboden. Het bedelverbod zou passen in het Rotterdamse daklozenbeleid dat elementen van zorg en overlastreductie bevat. De achterliggende reden voor het aanwijzingsbesluit met betrekking tot straatartiesten is overigens dat in de nabijheid van straatartiesten vaak zakkenrollers actief bleken te zijn. Ook zouden de artiesten opdringerig gedrag vertonen waarmee geprobeerd werd geld te ontvangen van passanten. De gemeente en de politie van Rotterdam willen alle bedelaars het centrum uit hebben. Al vanaf 2003 is bedelen in bepaalde delen van de stad verboden. In dat jaar deelde de politie bijna 400 boetes uit aan bedelaars. In 2004 kwam de gemeente met een antibedelcampagne gericht op winkelen en uitgaanspubliek. Onder het motto 'geef om hem, niet aan hem' werden burgers gestimuleerd om niet aan bedelaars te geven maar aan organisaties. Bezoekers van het centrum kregen kaartjes waarop werd gewezen op de achtergronden van het bedelgedrag. Bijvoorbeeld dat het opgehaalde geld vaak besteed wordt aan drugs, alcohol en gokken. Volgens de gemeente zou het gebedel de problematiek in stand houden terwijl men de mensen in de hulpverlening wilde krijgen ('Geef bedelaars niets', 2006; Tonkens & Van Doorn, 2006).

De gemeente Rotterdam heeft in 2003 11 nieuwe artikelen aan de APV toegevoegd waarmee de politie wettelijke middelen heeft om daklozen, groepen jongeren of andere overlastveroorzakers te verwijderen uit de openbare ruimte. De uitleg van de gemeente is dat het publiek bang kan zijn of zich onveilig kan voelen door hun aanwezigheid. Dat strikte handhaving plaatsvindt, blijkt uit het feit dat in de periode tussen 2003 en 2006 in het jaar 2004 een grote stijging was van het aantal proces-verbalen, vooral voor bedelen en buiten slapen. Vervolgens daalde het aantal bekeuringen in 2005 en 2006 fors (Zuidam & Pols, 2007). Daklozen kunnen amper in de openbare ruimte aanwezig zijn zonder bekeuringen te krijgen.

Bekeuren op grond van de APV is een structureel onderdeel geworden van de politie-inzet. Volgens drugsgebruikers, hulpverleners en belangenbehartigers is er in de stad sprake van een 'bekeuringenregen'. Ook sommige politieagenten klagen hierover en stellen dat alleen het beboeten van overtreders geen positief effect zou hebben omdat bekeuringen schrijven veel tijd kost en veel daklozen de bekeuringen niet betalen. Door het samenvoegen van de bekeuringen die ze herhaaldelijk hebben ontvangen kunnen veelplegers wel voor langere tijd in detentie verdwijnen (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). Het handhavingsbeleid van de Rotterdamse politie richt zich sterk op verslaafden en dak- en thuislozen. Drugs- en alcoholgebruikers ervaren dan ook dat de politie hen opgejaagd. Bij het ontvangen van een zoveelste bekeuring zouden drugsverslaafden meer gelaten reageren dan alcoholisten, die vaak niet mee willen werken en agressief zijn (Barendregt & Van der Poel, 2008). Dominee Hans Visser heeft in 2005 samen met de Junkiebond van Nora Storm een protestbijeenkomst georganiseerd voor het stadhuis van Rotterdam tegen de hoeveelheid proces-verbalen die destijds werden uitgedeeld door de strikte handhaving van de APV. Men vond dat er sprake was van uitsluiting. Het stelselmatig bekeuren werd de 'gele regen' genoemd, verwijzend naar de kleur van een proces-verbaal. Een paar honderd daklozen, verslaafden, illegalen en tippelprostituees van de Keileweg deden mee aan dit protest. Ze voelden zich opgejaagd en niet meer welkom in eigen stad (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009).

De gemeente is volgens een betrokkene door verboden en het vergunningstelsel bezig een aantal zaken flink binnen de perken te houden (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 a.). Volgens een hulpverlener is met de APV vanaf het begin van deze eeuw systematisch beleid gezet op de daklozenproblematiek (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.). Een woordvoerder van een voorziening beschouwt de omgang met dak- en thuislozen als legale discriminatie. 'Het zijn allemaal middelen waarmee de politie kan ingrijpen. Mogelijkheden om dak- en thuislozen te pesten of te pakken' (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 b.). Ook anderen zijn van mening dat in deze eeuw de APV strenger wordt gehandhaafd en dat er steeds nieuwe verboden bij komen. Aanvankelijk was het stelselmatig bekeuren alleen in de binnenstad, maar het zou nu in heel de stad voorkomen. Op het drankverbod zou zeer veel bekeurd zijn, omdat alcohol niet is toegestaan in daklozenvoorzieningen zoals gebruikersruimten en dus genuttigd zal moeten worden in de openbare ruimte. Ook het bedelverbod wordt consequent toegepast, maar toch zijn er nog een aantal daklozen die het bedelen niet kunnen laten. Bekeuringen zouden overigens vaak niet betaald worden. In 2008 geven Barendregt en Van der Poel aan dat er ondanks het bedelverbod in het centrum nauwelijks een afname van het aantal bedelaars is. Daklozen worden volgens een veldwerker in de praktijk vaak op basis van hun uiterlijk aangehouden, omdat de politie weet dat ze in veel gevallen een gebruikersartikel zullen aantreffen en op basis daarvan de betreffende persoon een bekeuring kunnen geven (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). Ook een deskundige geeft aan dat als je herkenbaar bent als dakloze of verslaafde je het risico loopt gefouilleerd te worden en vervolgens ergens een bekeuring voor te krijgen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Een veldwerker geeft aan dat slapen in het centrum sinds het Plan van Aanpak niet meer wordt geaccepteerd en een boete oplevert, maar dat het buiten het centrum wat meer gedoogd wordt. 'Het beleid in Rotterdam is wel zo streng dat er gezocht wordt naar buitenslapers. (...) In het Museumpark lagen er voorheen zoveel buitenslapers. Stadstoezicht gaat er op scooters doorheen en die zoeken alles af, en nou ligt er niks meer' (persoonlijke communicatie, 21 september 2009).

4.3.5 Fysieke maatregelen

In de stad zijn verschillende voorbeelden te vinden van fysieke maatregelen waarmee de openbare ruimte voor daklozen onaantrekkelijk of onbruikbaar wordt gemaakt. Reijndorp en Ter Horst (2007) geven aan dat het tegenwoordig voor buitenslapers moeilijker is geworden om te overnachten in het openbaar. Overnachten bij bruggen, parkeergarages en andere openbare plekken is de laatste jaren moeilijker geworden. Slapen op zeer openbare plekken kan bijna niet meer, maar ook verborgen locaties zijn ontoegankelijker geworden:

De oplossingen die buitenslapers voor zichzelf creëren zijn in de afgelopen jaren voor een belangrijk deel door de plaatselijke overheid onmogelijk gemaakt. Slapen in portieken in het centrum is actief bestreden, hutten zijn afgebroken, plekken onder viaducten met hekken afgezet

en bootjes weggesleept. Naast de beheersing van (vermeende) overlast, kwamen deze maatregelen ook voort uit een groeiend besef van de onmenselijke situatie waarin veel buitenslapers verkeerden. (Reijndorp en Ter Horst, 2007, p. 2-3)

Reijndorp en Ter Horst geven aan dat de overheid in Rotterdam tegenwerkt wanneer daklozen huisvesting hebben in de vorm van een caravan of een bootje. Dat dergelijke slaapplekken voldoen aan de wensen van buitenslapers, wil niet zeggen dat ze voldoen aan de eisen van de samenleving. Een veldwerker geeft aan dat deze fysieke ingrepen sinds de invoering van het Plan van Aanpak door de gemeente worden aangebracht en duidelijk tegen daklozen bedoeld zijn (persoonlijke communicatie, 21 september 2009). Echter is in het jaarverslag 2002 van het CVD al een voorbeeld te vinden van een dergelijke maatregel. De wijk Delfshaven was een buurt waar veel daklozen en tippelprostituees rondhingen. Bosjes werden daar als gebruiksplek en 'afwerkplek' gebruikt. Bij wijze van overlastbestrijding heeft de gemeente daarom bosjes en struiken tot aan de grond gesnoeid (CVD, z.j.). In Rotterdam Zuid zou men recentelijk fysieke maatregelen hebben genomen tegen met alcohol gepaard gaande samenscholing op een bepaalde plaats. Hier zijn een bankje en de naastgelegen bosjes verwijderd. Daarnaast is op een andere plek in de stad het struikgewas verwijderd om buitenslapen te ontmoedigen (Barendregt & Van der Poel, 2008). Laag en kaal maken van bosjes komt volgens verschillende respondenten tegenwoordig veelvuldig voor. Verschuilen en het spuiten van drugs zorgen voor sociale onveiligheid en dit wil men tegen gaan. Behalve dat bankjes doelbewust worden verwijderd kan op veel bankjes tegenwoordig ook niet meer worden gelegen. Het straatmeubilair wordt dus met een duidelijke reden aangepast. Een betrokkene geeft aan dat gemeenschappelijke ruimtes van appartementengebouwen tegenwoordig niet meer openbaar toegankelijk zijn door bel- en sleutelsystemen. Vroeger zaten er volgens hem daarnaast veel drugsgebruikers in kraakpanden maar ook kraken is moeilijker geworden (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Veldwerkers merken op dat beschutte plaatsen en overkappingen niet meer bruikbaar zijn als slaapplaats omdat er hekken voor zijn geplaatst (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a., 21 september 2009). Een ex-dakloze man geeft aan: 'De meeste plaatsen waar ik vroeger sliep daar staan nu inderdaad allemaal hekwerken voor'. Hij merkt tevens op dat openbare toiletten in de stad zijn verdwenen en vervangen zijn voor voorzieningen waar alleen geplaatst kan worden. Daardoor zijn ze niet meer aantrekkelijk voor drugsgebruik. De blauwe lichten die tegenwoordig op verschillende plaatsen worden gebruikt om het spuiten van drugs tegen te gaan hebben volgens hem geen nut (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 b.). Ook een deskundige merkt op dat openbare toiletten zijn verdwenen. Volgens hem zouden ook telefooncellen worden weggehaald omdat men daar in zou kunnen gebruiken, maar door de komst van de mobiele telefoon neemt de noodzaak van deze voorzieningen ook af (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009).

Vanaf het jaar 2000 is ter bevordering van de veiligheid in de stad in een aantal stadsdelen met veel geweld op straat en waar sprake was van (drugs)overlast, cameratoezicht geïntroduceerd. Het ging hier om locaties in de deelgemeente Delfshaven en in het centrum. Hierdoor zou de criminaliteit en overlast moeten verminderen, en de veiligheidsgevoelens van bewoners en bezoekers moeten verbeteren. Ook zou er een verbetering moeten zijn van de effectiviteit van de politie-inzet en justitie. Later is ook op andere plaatsen in de stad cameratoezicht gekomen. Wederom in het centrum maar ook bij de tippelzone Keileweg en in Rotterdam Zuid. Inmiddels hangen er een paar honderd camera's in de stad. In 2000 was er een evaluatie en daaruit bleek dat de camera's een positieve invloed hebben op de objectieve veiligheid. Camera's hebben volgens de evaluatie echter minder effect op drugsoverlast, omdat dealers en gebruikers zich verplaatsen naar plekken buiten het zicht van de camera. De subjectieve veiligheid is onder bewoners en bezoekers dan ook veelal niet verbeterd. In 2006 brengt de politie wederom een positieve evaluatie van het cameratoezicht naar buiten (Barendregt & Van de Mheen, 2007). Een ex-dakloze mannelijke bezoeker van een dagopvang geeft aan: 'Het is hier helemaal 'becameraad'. Ze zien iedereen in en uit gaan' (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 c.). Ook een andere ex-dakloze man geeft aan dat hij hinder ondervindt van het cameratoezicht wat tegenwoordig nadrukkelijk aanwezig is (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 b.). Een medewerker van de gemeente geeft aan dat het cameratoezicht zich niet specifiek richt op daklozen en dat in die zin de hele maatschappij intoleranter is geworden (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009).

4.3.6 Strategisch gedrag

Verskillende betrokkenen geven aan dat door alle verordeningen die er tegenwoordig zijn het voor een dakloze lastig is om in de openbare ruimte te verblijven tenzij die persoon zich goed weet te verstoppen. Dak- en thuislozen in Rotterdam zijn strategieën gaan toepassen om confrontaties met de politie te vermijden en bekeuringen te voorkomen. Veldwerkers gaven in 2001 al aan dat een flink aantal buitenslapers zich moedwillig verstoppt zodat de kans op ontdekking minimaal is. Een nog groter aantal zou voortdurend op de vlucht zijn voor of op de vlucht gejaagd worden door verontruste burgers, politie en andere autoriteiten. Ook in 2005 wordt door veldwerkers gemeld dat door de toegenomen repressie een aantal buitenslapers een veiliger heenkomen heeft gezocht. Hierdoor zijn ze uit het gezichtsveld van de buitendienst verdwenen (Buitendienst Havenzicht, z.j.). Drugsgebruikers geven aan dat door het cameratoezicht en het politieoptreden het tegenwoordig zeer moeilijk is om drugs in het openbaar te gebruiken. Zowel drugsgebruikers als alcoholgebruikers hebben strategieën bedacht om bekeuringen van de politie te vermijden. Drugsgebruikers gebruiken bijvoorbeeld lopend drugs nadat ze dit op straat hebben gekocht of zoeken een rustigere plek op verder weg van de plaats waar de drugs gekocht is. Omdat het gebruik van alcohol niet is toegestaan in de voorzieningen voor maatschappelijke opvang is men hiervoor aangewezen op de openbare ruimte. Contact met de politie wordt vermeden door bierblikjes te verstoppen in plastic tassen en jaszakken en lopende te drinken (Van der Poel, Barendregt & Van de Mheen, 2008). Verstoppen, binnen zitten en in beweging blijven zouden de drie meest toegepaste strategieën zijn om confrontaties uit de weg te gaan. Dit lukt echter niet altijd waardoor er nog steeds veel APV bekeuringen worden uitgeschreven. Voor het openbaar gebruik van alcohol en drugs worden rustigere plekken opgezocht om uit het zicht van de politie te blijven. Ook telefonische drugshandel is vergeleken met straathandel een veiligere methode. Daarnaast neemt de kans op confrontaties met de politie af door minder buiten te verblijven. Rotterdamse dak- en thuislozen kiezen er tegenwoordig dan ook voor om meer binnen in de dag- en nachtopvang te verblijven omdat ze moe worden van het opjaagbeleid. Buiten verblijven vergroot de kans op aanhoudingen en dus tevens de kans op een gedwongen opname. Men geeft aan bang te zijn om in de longstay-voorziening in Drenthe terecht te komen. Een andere strategie is in beweging blijven door te fietsen en te lopen. Daarnaast hebben dak- en thuislozen en verslaafden tegenwoordig een verzorgder uiterlijk waardoor ze minder opvallen tussen het andere publiek (Barendregt & Van der Poel, 2008).

4.4 De opkomst en ondergang van ongewenste fenomenen: Pauluskerk, Perron Nul en Keileweg

De fenomenen Pauluskerk, Perron Nul en Keileweg worden door de respondenten vaak genoemd in de gesprekken over de dakloosheid in de stad. Volgens één van de betrokkenen zijn dit door de jaren heen de drie meest politiekgevoelige, dakloosheidgerelateerde onderwerpen geweest (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Volgens Barendregt en Van de Mheen (2007) hebben de sluiting van de Keileweg, de introductie van Centraal Onthaal en het afbreken van de Pauluskerk grote invloed gehad op het leven van Rotterdamse verslaafden en dak- en thuislozen. De maatregelen hebben tot doel de leefbaarheid in de stad te vergroten en de levensomstandigheden van prostituees, daklozen en verslaafden te verbeteren. De maatregelen kunnen worden gezien als een voortzetting van en een aanvulling op het eerder ingezette beleid tegen drugsoverlast en de bevordering van de veiligheid op straat. De drie fenomenen zullen hieronder uitgebreid aan bod komen.

4.4.1 Pauluskerk

De Pauluskerk is een bekend fenomeen in de geschiedenis van de Rotterdamse daklozenopvang. Een veldwerker geeft aan dat Dominee Hans Visser vond dat verslaafde daklozen te veel aan hun lot werden overgelaten en daarom een opvang is begonnen (persoonlijke communicatie, 30 september 2009). De Pauluskerk is in 1981 gestart als gratis laagdrempelige opvang voor (verslaafde) dak- en thuislozen. Ook vluchtelingen, illegalen die buiten de boot vielen en seksuele minderheden kregen hulp van de Pauluskerk. Je kon er onder andere slapen, eten en drinken, douchen en er was (medische) hulpverlening en maatschappelijk werk. Na de sluiting van Perron Nul werd de gebruikruimte waar onder toezicht

drugs kon worden gebruikt naar de Pauluskerk verplaatst. Het aantal bezoekers groeide snel omdat het voorzag in een grote behoefte. De bezoekers kwamen ook van buiten de stad. De directe omgeving ondervond veel overlast van de Pauluskerk door het rondhanggedrag van de bezoekers. Onder andere Leefbaar Rotterdam wilde de Pauluskerk om die reden op een gegeven moment weg hebben. In 2007 is de Pauluskerk uiteindelijk gesloten. Het oude gebouw is gesloopt en in het nieuw te bouwen kerkgebouw zal geen opvang van verslaafden meer plaatsvinden. De opvangfunctie wordt met een tijdelijke dag- en nachtopvang voortgezet door de Nico Adriaans Stichting (NAS), en is alleen toegankelijk voor mensen met een Centraal Onthaal pas (Barendregt & Van de Mheen, 2007; persoonlijke communicatie, 29 mei 2009, 17 augustus 2009 a., 17 september 2009 a.). Tussen Rotterdamse stadsbestuurders en de Pauluskerk was vaak onenigheid. De Pauluskerk zou daklozen te weinig hebben gestimuleerd om een ander leven te gaan leiden, terwijl de gemeente juist afwilde van daklozen en bedelaars in het centrum. De hulp in de kerk zou te veel onvoorwaardelijk zijn. De Pauluskerk werd gezien als oorzaak van de aanwezigheid van deze mensen bij het Centraal Station en in grote winkelstraten. Onder druk van de gemeente is de Pauluskerk op een gegeven moment gaan werken met een pasjessysteem waardoor niet meer iedereen kon binnenlopen (Tonkens & Van Doorn, 2006). Een medewerker van een daklozenopvang geeft aan dat verschillende personen die bij hun opvang op een gegeven moment niet meer welkom waren vanwege misdragingen, naar de Pauluskerk zijn gegaan. Ook zou de Pauluskerk volgens deze hulpverlener een aanzuigende werking hebben gehad doordat het vrij toegankelijk was (persoonlijke communicatie, 31 augustus 2009 b.). Volgens een andere hulpverlener had de Pauluskerk een duidelijke voorbeeldfunctie waardoor er nu verstrekingsprogramma's en meerdere gedoogzones voor drugsgebruikers in de stad zijn gekomen (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 b.).

4.4.2 Perron Nul

Een ander bekend Rotterdams fenomeen wat gerelateerd is aan dakloosheid is Perron Nul. Voor verslaafden in Rotterdam was er tot ver in de jaren '80 nauwelijks hulp waardoor ze net als hun dealers rondhingen in het centrum en bij het Centraal Station. Dominee Hans Visser van de hiervoor besproken Pauluskerk wil hier iets aan doen en start daarom in 1987 pal naast het Centraal Station een opvanglocatie voor drugsverslaafden, waarmee de overlast rond het station moest verminderen. Het is destijds ontstaan als een reactie op de veegacties van de politie op de West Kruiskade, en stond bij de oprichting symbool voor de solidariteit van een grote stad tegenover zijn meest kwetsbare bevolking; de problematische drugsgebruikers. Perron Nul bestond uit een aantal bouwketen die op twee verschillende locaties in de buitenlucht naast het station hebben gestaan. Bij de opvangplek hoorde een gebruikruimte waar onder toezicht drugs gebruikt kon worden. Men kon er ook terecht voor schoon injectiemateriaal en voor mensen die wilden afkicken kwam er regelmatig een methadonbus langs. De gebruikruimte bij Perron Nul was de eerste gebruikruimte van Rotterdam. Drugsgebruikers konden er niet alleen terecht voor het gebruik van drugs maar ook voor bijvoorbeeld koffie en thee, en hulpverlening. Daarnaast was er een politiepост. Er vond ook drugshandel en handel in gestolen spullen plaats. Door de laagdrempeligheid was het zo aantrekkelijk dat er uit het hele land verslaafden en dealers op af kwamen. De aantrekkelijkheid werd deels veroorzaakt doordat er destijds niet meer van dat soort plekken waren. Perron Nul werd daarnaast ook als dumpplek gebruikt. De politie in de stad en in andere plaatsen stuurden verslaafden die kant op. De aanzuigende werking zorgde voor een bovenstedelijke reputatie. In de beginjaren kwamen er ongeveer 75 tot 100 vaste bezoekers maar die groep stijgt en de opvang begint behalve dealers en (dakloze) verslaafden ook drugstoeristen uit België, Frankrijk en Duitsland aan te trekken. Op het 'hoogtepunt' zouden er bijna 1.000 verslaafden op Perron Nul afkomen. Uiteindelijk is Perron Nul uitgegroeid tot een bekende en beruchte open drugscene. De beheersbaarheid werd steeds meer een probleem. Er waren vechtpartijen, ruzies en berovingen op het station, en er zijn zelfs een aantal incidenten geweest met dodelijke afloop. Ook het bedelen in het centrum komt ten tijde van Perron Nul op. Perron Nul had een negatieve invloed op het imago van Rotterdam en het Nederlandse drugsbeleid. Voor taxichauffeurs, reizigers, winkeliers en burgemeester Bram Peper was het een doorn in het oog. In de eerste helft van de jaren '90 komen bewoners steeds meer in opstand. In 1992 bereikt Perron Nul een dieptepunt doordat een vechtpartij ontstaat tussen mariniers en verslaafden. Ook in 1993 ontstaat er een vechtpartij, ditmaal tussen taxichauffeurs en verslaafden. In 1993 stuurden burgemeester Peper en de toenmalige korpschef achter de schermen aan op de ontmanteling van Perron Nul. Het was vooral een politiek probleem want politieagenten waren door de overzichtelijkheid wel tevreden. Ook

Dominee Visser zelf ziet in dat de situatie onhoudbaar is, maar wijst op het gebrek aan alternatieve opvang. Overigens stond de stad en de bevolking jarenlang positief tegenover Perron Nul. Veel politici en ambtenaren waren in het begin van de jaren '90 nog trots op Perron Nul omdat het een voorbeeld zou zijn van 'typisch Rotterdamse' progressieve daadkracht. Het drugsbeleid was destijds dat drugsscenes geconcentreerd en beheerst werden, en in buurten met veel verslaafden vestigden zich hulpverleningsinstellingen. De meningen over het opvangproject veranderen wanneer er doden vallen en er criminelen en dubieuze dealers verschijnen. December '94 werd Perron Nul uiteindelijk definitief gesloten waarna het rustiger werd rond het Centraal Station. De populatie waaierde zich echter uit over de oude wijken omdat er geen alternatieve opvangplekken waren. Dealers en verslaafden trokken zich terug naar de wijken en steden waar ze vandaan kwamen (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Muller, 2004; persoonlijke communicatie, 17 augustus 2009 a.). Na de sluiting van Perron Nul zijn verslaafde dak- en thuislozen zich vooral gaan concentreren in de deelgemeenten Feijenoord, Charlois, Delfshaven en Centrum (Gemeente Rotterdam, 2000). Na het sluiten van Perron Nul begon men volgens een medewerker van de gemeente in te zien dat het verjagen van de gebruikers geen nut had omdat mensen niet verdampen (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Het gemeentelijke Projectbureau Veiligheid dat na de sluiting van Perron Nul werd opgericht kwam met een samenhangend beleid voor opvang en openbare orde, wat moest voorkomen dat de honderden verslaafden naar de wijken zouden trekken. In 1998 zou de situatie al grotendeels verbeterd zijn. Drugstoeristen werden geweerd, verslaafden moesten resocialiseren en afkicken met drang- en dwangprojecten en er werden gebruikersruimten en panden voor begeleid wonen opgericht (Horsten, 1998).

Volgens een hulpverlener was Hans Visser met Perron Nul erg vooruitstrevend en ging daarmee tegen de wetgeving in (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 a.). 'Het gedogen stond hoog in het vaandel, totdat het op een gegeven moment de spuigaten uitliep', zegt een medewerker van de gemeente (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2009). Het Rotterdamse gemeentebestuur met de PvdA-burgemeester Bram Peper heeft Perron Nul volgens een betrokkene eerst oogluikend toegestaan. Op een gegeven moment vond men dat het uit de hand liep, en dat het gereguleerd moest worden. De verandering in denken over Perron Nul laat zien hoe het maatschappijbeeld een beetje ombuigt, en dat steeds minder sprake is van 'drempelloosheid en tolerantie tot in de hemel' (persoonlijke communicatie, 29 mei 2009). Een mannelijke ex-dakloze heeft Perron Nul vroeger zelf bezocht:

Dat was een hele vrijgevochten bende met wat keten. Er werd ruim gedeald. Er werd gebruikt in de keten en op de bankjes. Mensen werden aangesproken die met de trein aankwamen. 'Mevrouw, heeft u misschien nog een gulden voor me, dan kan ik de nacht doorkomen'. Terwijl de nacht gratis was. Je komt Rotterdam binnen met de trein als toerist en de hele rechterkant daar, vroeger was het echt het station en dan had je daar veel ruimte en daar stonden die drugsketen. Toen is het verhuisd naar de Pauluskerk. Het aantal gebruikers is volgens mij drastisch verminderd. En wat je toen misschien ook wel meer had, van de omgeving naar Rotterdam komen. Want je gaat met de trein en je bent bij je dealers. (persoonlijke communicatie, 17 september 2009 c.).

Een veldwerker verteld over Perron Nul:

Dat was wel een heel duidelijk zichtbaar fenomeen. Alle verslaafden, dealers, psychiatrische patiënten allemaal geconcentreerd op één plek vlak naast het Centraal Station. Dat valt op. (...) Perron 0 werd gesloopt, maar dat zou ieder weldenkend iemand gedaan hebben. Dat is zo uit de hand gelopen. (persoonlijke communicatie, 30 september 2009 a.)

Een deskundige zegt: 'Het was een doorn in het oog van iedereen die van Rotterdam hield. (...) Iedereen die Rotterdam binnen komt wordt als eerste geconfronteerd met die open drugscene, niet erg best voor het imago'. Volgens de deskundige verbleven verslaafden en dak- en thuislozen voor het bestaan van Perron Nul rond de West Kruiskade in het Oude Westen. Volgens hem heeft de politie de opdracht gekregen om alle personen die op straat aangehouden werden naar Perron Nul te vegen omdat daar opvang was. Een structureel beleid om problemen op te lossen was er niet, er werd vooral repressief

ingegrepen. Na het sluiten van Perron Nul werd het probleem zichtbaarder, omdat de verslaafden en drugshandel die eerst geconcentreerd waren op één plek zich uitwaaierden over een lange as ten westen van de binnenstad, vanaf de West Kruiskade richting Schiedam. Na de sluiting van Perron Nul werden er aanvankelijk alleen repressieve maatregelen genomen (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009).

4.4.3 Keileweg

Van 1984 tot en met 1994 was de Rotterdamse gedoogzone voor tippelprostitutie gevestigd aan de G.J. de Jonghweg, pal naast woonbuurten. In 1994 verplaatst de gemeente Rotterdam de gedoogzone wegens te grote problemen naar de Keileweg in het havengebied. De gedoogzone voor straatprostitutie op de Keileweg ontwikkelde zich tot een open drugsscene en veroorzaakte in de omgeving veel overlast. In 2005 wordt ook deze gedoogzone voor tippelprostitutie gesloten na aanhoudende overlast en criminaliteit. Daarmee werd een belangrijke bron van drugsoverlast weggenomen. De gedoogzone met vrouwenopvang werd niet langer gezien als het bieden van zorg, maar als het faciliteren van mensonterende toestanden. Er was ook sprake van mensenhandel. Voor de verslaafde prostituees was er een PGA-traject (Persoonsgerichte Aanpak). Aan de legaal in Nederland verblijvende vrouwen is een hulp- en zorgtraject aangeboden. Er zijn zorgcentra en voorzieningen voor intensief begeleid wonen (IBW) gecreëerd. Het grootste deel van de legaal in Nederland verblijvende vrouwen is terecht gekomen in een zorgcentrum, een kliniek of in IBW. Het overige deel van deze groep is vertrokken, zit in detentie of is overleden. Vlak na de sluiting blijft het rustig op straat omdat er geen sprake was van verplaatsing of uitwaaiing van de populatie die zich concentreerde rond de Keileweg. Daardoor is een einde gekomen aan de concentratie van prostituees, dealers, verslaafden en nieuwsgierigen. Echter wordt in 2006 in een nabijgelegen buurt in de stad een toename van tippelprostitutie, drugsgerelateerde overlast en andere vormen van overlast gemeld. Die overlast is wel minder dan bij de Keileweg, en in 2007 is die overlast al weer fors teruggedrongen. Tippelprostitutie vindt alleen nog maar incidenteel en op wisselende locaties plaats. De meldingen lijken niet structureel te zijn (Barendregt & Van de Mheen, 2007; Barendregt & Van der Poel, 2008; Programmabureau Veilig, 2006).

De opkomst en uiteindelijke ondergang van De Pauluskerk, Perron Nul en de Keileweg is symbolisch voor de wijze waarop het Rotterdamse beleid zich heeft ontwikkeld. Alle drie zijn ze ooit opgericht wegens gebrek aan betere alternatieven, en allen zijn vervolgens uitgegroeid tot bronnen van (drugs)overlast met een aanzuigende werking. Onder druk van het gemeentebestuur zijn deze ongewenste fenomenen één voor één verdwenen. Tussen 1981 en 2007 diende de Pauluskerk op initiatief van dominee Hans Visser als laagdrempelige opvanglocatie voor onder andere verslaafde dak- en thuislozen, omdat in zijn ogen deze mensen te veel aan hun lot werden overgelaten. Het eveneens door Hans Visser opgerichte opvangproject Perron Nul dat heeft bestaan van 1987 tot en met eind 1994 moest hulp bieden aan drugsverslaafden, en tevens de overlast bij het Centraal Station verminderen. De gedoogzone voor tippelprostitutie aan de Keileweg die heeft bestaan van 1994 tot en met 2005 moest daarnaast hulp bieden aan verslaafde prostituees, en een oplossing bieden voor de overlast in de woonbuurten bij de oude gedoogzone. Ooit stond gedogen hoog in het vaandel, maar tegenwoordig heeft de gemeente de touwtjes stevig in handen. Barendregt en Van de Mheen (2007) geven aan dat de sluiting van Perron Nul meer reactief van karakter was en daarom meer overlast en uitwaaiing opleverde dan de sluiting van de Keileweg wat meer een proactief karakter had. Volgens hen heeft het Rotterdamse drugsbeleid in 10 jaar tijd een meer proactief karakter gekregen.

4.5 Conclusies

Concluderend kan gesteld worden dat veel ontwikkelingen in Rotterdam vergelijkbaar zijn met die in andere Westerse steden zoals beschreven is in de literatuur. Zo is ook in Rotterdam de daklozenproblematiek vanaf de jaren '80 ernstiger geworden. Het maatschappelijke probleem is tot in de jaren '90 door de groeiende populatie steeds meer zichtbaar geworden in de openbare ruimte van de stad. Tot de jaren '80 waren daklozen vooral oudere mannelijke alcoholisten, maar vervolgens is de individuele situatie problematischer geworden en de populatie sterk gedifferentieerd. Vanaf die tijd behoren steeds meer drugsverslaafden, vrouwen en (illegale) buitenlanders tot de populatie en de

gemiddelde leeftijd is behoorlijk gedaald. Daarnaast is tegenwoordig vaker sprake van een psychiatrische problematiek. In de jaren '80 was het hulpverleningsaanbod in Rotterdam zowel kwalitatief als kwantitatief niet berekend op de groeiende en veranderende populatie. In de decennia daarna is dakloosheid echter zowel landelijk als lokaal steeds prominenter op de politieke agenda komen te staan, wat de hulpverlening ten goede is gekomen. Begin jaren '90 wordt door de gemeente voor het eerst beleid geformuleerd dat gericht is op de problematiek, en vanaf de sluiting van Perron Nul in 1994 heeft het beleid zich verder ontwikkeld en is het voorzieningenaanbod fors uitgebreid en gedifferentieerd. Vanaf die tijd zijn er voor drugsverslaafde dak- en thuislozen woonruimtes en gebruikruimten verschenen. Rond de eeuwwisseling wordt geconstateerd dat ondanks alle uitbreidingen het aanbod altijd onvoldoende blijkt te zijn, wat resulteerde in wachtlijsten en het moeten weigeren van mensen aan de deur van nachtopvangvoorzieningen.

In 2002 komt het rechtse Leefbaar Rotterdam van Pim Fortuyn aan de macht in Rotterdam waardoor het thema veiligheid nadrukkelijk op de lokale politieke agenda kwam te staan. De partij wilde de overlast die door dak- en thuislozen werd veroorzaakt bestrijden zodat de veiligheid in de stad kon worden vergroot. Met de komst van Leefbaar Rotterdam heeft het dak- en thuislozenbeleid zich verder ontwikkeld en is de nadruk komen te liggen op de combinatie van zorg en repressie. Om daklozen van de straat te krijgen wordt gebruik gemaakt van dwang, drang en bemoeizorg. Vanaf 2003 worden daklozen ongevraagd opgezocht en geholpen door hulpverleners, terwijl ze vroeger nog aan hun lot werden overgelaten waardoor sommigen op straat verloederden. Enerzijds moesten de leefomstandigheden van daklozen verbeteren en anderzijds moest de overlast in de stad verminderen. In die tijd is ook de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) gestart, waarmee de meest overlastgevendende en zorgmijdende drugsverslaafden van straat zijn gehaald en terecht zijn gekomen in een strafrechtelijk traject of een hulpverleningstraject. Men is daarnaast steeds meer gebruik gaan maken van gedwongen opnames wanneer bij een dakloze een psychiatrische stoornis wordt vermoed en de persoon in kwestie een gevaar voor zichzelf of voor de omgeving vormt.

Met de uitvoering van het Plan van Aanpak Maatschappelijk Opvang en de introductie van Centraal Onthaal heeft dakloosheid vanaf 2006 prioriteit in Rotterdam en de zorg wordt hierbij verder uitgebreid. Het is een volgende stap in de richting die de stad de jaren daarvoor was ingeslagen. Het is een persoonsgerichte en minder vrijblijvende aanpak waarbij met individuele trajecten wordt gewerkt aan een zo hoog mogelijk niveau van zelfredzaamheid wat positieve effecten moet hebben op de dakloze en de omgeving. Doordat de gemeente de regie heeft genomen over de uitvoering van het plan is zorg steeds meer een middel voor de beheersing van de openbare orde. De gemeente heeft geprobeerd de instroom van verslaafden en dak- en thuislozen van buiten Rotterdam te beperken door de drempels van voorzieningen te verhogen. Hierdoor worden 'overlastgevendende' ontmoedigd om naar Rotterdam te komen en er te blijven. Rotterdam heeft lange tijd daklozen aangetrokken van buiten de stad en in verhouding tot de rest van Nederland hoge kosten gemaakt voor de financiering van voorzieningen. Met Centraal Onthaal raakt de stad de aanzuigende werking kwijt en wordt het geld alleen nog maar besteed aan de hulpverleningstrajecten van de eigen bevolking. Daklozen die geen gebruik (meer) mogen maken van de voorzieningen worden begeleid met het terugkeren naar de gemeente of het land van herkomst.

Parallel aan het dak- en thuislozenbeleid heeft ook het veiligheidsbeleid een hele ontwikkeling doorgemaakt waardoor de openbare ruimte net als in andere steden steeds ontoegankelijker is geworden voor daklozen en andere ongewenste groepen, en alleen nog maar bestemd is voor niet-primaire menselijke behoeften. Na de sluiting van Perron Nul in 1994 kreeg de stad een veiligheidsafdeling en aanvankelijk richtte het beleid zich enkel op de drugsproblematiek maar later ook op veel andere thema's. Drugsverslaafden kregen steeds meer te maken met het opjaagbeleid van de gemeente. Onder invloed van Leefbaar Rotterdam is vanaf 2002 daadwerkelijk sprake van zero tolerance. Door de politie en particuliere bewakingsdiensten wordt hard opgetreden. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is steeds verder uitgebreid met nieuwe artikelen en wordt strikt gehandhaafd waardoor net als in veel andere steden het gedrag van daklozen wordt gecriminaliseerd. Daklozen proberen confrontaties met de politie uit de weg te gaan door onder andere zich te verstoppen, zoveel mogelijk binnen te zitten en in beweging te blijven. Ook door bijvoorbeeld hekwerken, snoeien of verwijderen van struikgewas,

aanpassen of verwijderen van bankjes en cameratoezicht worden daklozen tegenwoordig geweerd uit bepaalde (semi-)openbare ruimtes.

Ook in Rotterdam is door de jaren heen de tolerantie ten opzichte van daklozen afgenomen. Bedelaars, daklozen en drugsverslaafden worden tegenwoordig vooral gezien als overlast. Burgers die gewend zijn aan de aanwezigheid van daklozen lijken toleranter te zijn. De intolerante houding kan mede ontstaan zijn doordat in de jaren '80 de drugscene opkwam in Rotterdam wat zorgde voor veel overlast. Door het rondhanggedrag van junks en dealers en de volksgezondheidsrisico's van zwerfspuiten werd de beeldvorming rond daklozen negatiever. Men is daklozen mogelijk ook meer als afwijkend gaan beschouwen doordat ze steeds meer een psychische stoornis hadden. Daarnaast speelt mee dat Rotterdam hogere inkomens is gaan aantrekken, en dat deze mensen wellicht minder verdraagzaam zijn. Door de komst van Leefbaar Rotterdam zou de tolerantie extra zijn gedaald. De partij maakte gebruik van de onderbuikgevoelens van de bevolking in de oude stadswijken die zich onveilig en onbehaaglijk voelde. Deze mensen voerden al jaren actie tegen de drugsgerelateerde overlast. De intolerante houding ten opzichte van daklozen is duidelijk te zien wanneer de gemeente Rotterdam besluit om een nieuwe voorziening voor dak- en thuislozen in een woonbuurt te plaatsen. Hierbij was vaak sprake van het NIMBY-syndroom, maar in de praktijk is de buurt er meestal op vooruit gegaan.

Door alle ontwikkelingen en maatregelen vanaf midden jaren '90 wordt het Rotterdamse straatbeeld tegenwoordig minder bepaald door (verslaafde) daklozen dan het geval was in de jaren '90 en in de beginjaren van deze eeuw. De stad kent geen concentraties van daklozen meer. Alle 2.900 Rotterdamse dak- en thuislozen die behoorden tot de doelgroep van Centraal Onthaal zitten in een traject en het aantal buitenslapers is gedaald van enkele honderden naar enkele tientallen. De resterende groep buitenslapers die recht zou hebben op toegang tot de Maatschappelijke Opvang verkiest de straat boven de nachtopvang omdat er in hun ogen verschillende nadelen kleven aan de opvang. Deze zorgmijdende harde kern is mogelijk van straat te krijgen door voorzieningen aan te passen en eventueel alternatieve woonvormen te realiseren.

De hedendaagse Rotterdamse aanpak van de dak- en thuislozenproblematiek kan positief worden beoordeeld. Enerzijds zijn overlast en criminaliteit zichtbaar teruggedrongen en ook de drugsgerelateerde overlast is grotendeels verdwenen. Dit geeft de stad een beter imago waarmee het de aantrekkingskracht op hogere- en middeninkomens vergroot. Anderzijds verbetert de persoonlijke situatie van de dak- en thuislozen, en een verblijf op straat is voor velen niet meer noodzakelijk. In veel andere Westerse steden ligt de nadruk op repressie, maar in Rotterdam wordt ook flink geïnvesteerd in zorg waardoor het veiligheidsbeleid wordt gerechtvaardigd. Dit is het grote verschil tussen de aanpak in Rotterdam en het beleid in andere steden waar in de literatuur kritisch over wordt geschreven. Zuidam en Pols (2007) concluderen dat de op veiligheid gerichte benadering van dakloosheid zoals die ontstaan is in 2002 problematisch kan zijn voor daklozen in het geval van criminalisering, maar door onder andere de betere samenwerking en regie over het algemeen positief uitpakt. De kwaliteit van leven van de daklozen en hun toekomstperspectieven zijn verbeterd. Ook Van der Poel, Barendregt en Van de Mheen (2008) concluderen dat het Rotterdamse daklozenbeleid niet louter gericht is op openbare orde en het laten verdwijnen van dakloosheid door het probleem onzichtbaar te maken, maar dat Rotterdam steeds meer in staat is om in het belang van (dakloze) drugsgebruikers te handelen. Repressie, drang en dwang gaan vaak samen met meer zorg voor de verslaafden en dit lijkt een positief effect te hebben op de leefomstandigheden van de doelgroep. Men probeert structureel overlast te verminderen en ziet in dat mensen slechts in detentie stoppen geen structurele oplossing is. Volgens Van der Poel, Barendregt en Van de Mheen moeten we echter wel beseffen dat ondanks alle beleidsmaatregelen er altijd daklozen en drugsgebruikers op straat zullen blijven belanden, en dat daarom ook in de toekomst de juiste zorg aangeboden moet kunnen worden aan mensen die dit nodig hebben.

Voor illegalen, Oost-Europeanen en niet-Rotterdamse Nederlanders heeft het nieuwe beleid echter negatieve gevolgen omdat zij tegenwoordig uit de maatschappelijke opvang worden geweerd. Polen worden beschouwd als 'de nieuwe' buitenslapers. Het huidige beleid is hard maar ook begrijpelijk omdat de stad heeft geleerd dat gastvrijheid en tolerantie om kunnen slaan in een onhoudbare situatie. De

opkomst en ondergang van de Pauluskerk, Perron Nul en de Keileweg zijn hier duidelijke voorbeelden van. Door deze mensen te weren uit de opvang worden ze gedwongen om gebruik te maken van de (semi-) openbare ruimte, maar ook die is door de toegenomen repressie amper toegankelijk. Waar voor de meer welvarendere mensen de aantrekkingskracht van de stad steeds groter wordt, verlaten daklozen van buitenaf de stad omdat er voor hen geen reden meer is om te blijven. Hoewel er veel verbeterd is mag de stad niet onmenselijk worden. Er moeten uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor mensen die verkeren in een noodsituatie. Daarnaast zou de politie in sommige gevallen toleranter kunnen zijn ten opzichte van dak- en thuislozen, omdat voor hen zeker het centrum van de stad is geworden tot een ongestuvrijke plek. Criminaliteit en overlast moeten actief worden bestreden, maar ook zij hebben recht op een verblijf in de publieke ruimte.

5. Dakloosheid in Antwerpen: Is 't Stad van iedereen?

Bij een bezoek aan Antwerpen is op allerlei plaatsen in de stad de slogan “'t Stad is van iedereen” zichtbaar. Het is een duidelijk voorbeeld van hedendaagse citybranding. De stad Antwerpen geeft met de slogan aan dat iedereen welkom is, althans zo lijkt het. Eerder in het rapport werd duidelijk dat verschillende bevolkingsgroepen waaronder daklozen in het hedendaagse straatbeeld van Westerse steden vaak als ongewenst worden beschouwd. Daarom worden in deze steden allerlei maatregelen genomen om overlast te beperken. De vraag is hoe men in Antwerpen met daklozen omgaat, en of deze aanpak te rechtvaardigen valt. Met andere woorden; is 't Stad van iedereen? Dit hoofdstuk geeft inzicht in de historische ontwikkeling van de omgang met het daklozenfenomeen in de Antwerpse openbare ruimte, waarbij er aandacht is voor de periode vanaf de jaren '80 tot en met heden. In de volgende paragraaf zal allereerst beschreven worden op welke manier de problematiek zich in de stad heeft ontwikkeld, en in hoeverre het een zichtbaar probleem is. Ook wordt duidelijk wat de maatschappelijke houding ten opzichte van het fenomeen is. In de tweede paragraaf wordt toegelicht hoe het dak- en thuislozenbeleid en het hulpverleningsaanbod zich door de jaren heen hebben ontwikkeld, en welke visies men heeft op de huidige aanpak van de problematiek. Paragraaf 3 besteedt ruim aandacht aan het veiligheidsbeleid van de stad en de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Duidelijk zal worden wat de consequenties van dit beleid zijn ten aanzien van Antwerpse daklozen. In de vierde paragraaf staat het De Coninckplein centraal, wat al jaren een slecht imago heeft door tippelprostitutie, drugs en de aanwezigheid van daklozen. Het veiligheidsbeleid van de stad Antwerpen heeft veel aandacht voor dit plein, en uitgelegd zal worden hoe men op dit plein omgaat met de aanwezigheid van daklozen. De laatste paragraaf geeft de belangrijkste conclusies naar aanleiding van het onderzoek in Antwerpen. In bijlage 2 is een plattegrond van Antwerpen te vinden met daarop de belangrijkste locaties en instellingen die in dit hoofdstuk worden genoemd, en bijlage 4 bevat afbeeldingen die te maken hebben met de inhoud van dit hoofdstuk.

5.1 De Antwerpse daklozenproblematiek

5.1.1 De populatie

Dakloosheid is een moeilijk telbaar fenomeen en officiële cijfers over het aantal daklozen in Antwerpen, en de ontwikkeling van dit aantal zijn niet bekend. In 2005 werd geschat dat het aantal lag tussen de 500 en 1.000 dak- en thuislozen (Hermans, 2005). Ongeveer 400 thuislozen, dus mensen zonder eigen woning, ontvangen via het OCMW een uitkering, en maar een klein deel hiervan leeft daadwerkelijk op straat ('Desnoods helpt', 2009). Om uiteenlopende redenen krijgt ook niet elke dakloze die in Antwerpen leeft een uitkering, dus Antwerpen telt vrijwel zeker meer dak- en thuislozen dan de 400 die bij het OCMW bekend zijn. Hoeveel mensen daadwerkelijk op straat leven is volstrekt onbekend. Om aan officiële en betrouwbare dak- en thuisloosheidcijfers te komen is een telling gewenst.

Ondanks het ontbreken van kwantitatieve gegevens hebben verschillende mensen die betrokken zijn bij de Antwerpse daklozenproblematiek wel een kwalitatief beeld van de situatie. Dakloosheid blijkt steeds ingewikkelder te zijn geworden. Dit is een ontwikkeling die in de jaren '80 zou zijn ingezet. Mensen belanden tegenwoordig op straat door verschillende oorzaken zoals huisuitzetting, huiselijk geweld, schulden, echtscheiding en drank- en drugsproblemen. Door betrokkenen wordt vaak verteld dat er in Antwerpen een tekort is aan betaalbare (sociale huur) woningen, wat zorgt voor groeiende dakloosheid. Ook volgens Decorte en Tieberghien (2008) heeft de woonproblematiek van daklozen te maken met de wachtlijsten voor sociale woningen en de hoge huurprijzen, waardoor mensen gedwongen worden om (krotwoningen) te huren van huisjesmelkers. In 2008 is op het Koningin Astridplein in Antwerpen actie gevoerd tegen de huisvestingsproblematiek in de stad. Een ander probleem wat door betrokkenen wordt aangekaart zijn de ex-gedetineerden. Mensen belanden vanuit de gevangenis op straat omdat ze niet in staat zijn onderdak te regelen. Ook kan het zijn dat men een bepaalde tijd in psychiatrie is opgenomen, maar te weinig nazorg heeft gekregen en daardoor dakloos wordt.

Hulpverleners hebben tegenwoordig te maken met meer categorieën binnen de totale groep dak- en thuislozen. De echte stereotype zwervers zijn er steeds minder. De Biekorf was bijvoorbeeld oorspronkelijk gericht op de klassieke zwervers die na het afschaffen van de wet op de landloperij op straat waren beland, maar tegenwoordig overnachten er volgens een betrokkene veel jonge zware drugsgebruikers (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009). Qua leeftijd is er meer differentiatie gekomen. In de jaren '80 kwamen volgens een betrokkene bijvoorbeeld steeds meer jongeren op straat, en door deze groep werd veel drank en drugs gebruikt (persoonlijke communicatie, 19 juni 2009). Ook wat betreft herkomst is er verandering gekomen in de populatie. In Antwerpen krijgen hulpverleners tegenwoordig bijvoorbeeld vaak te maken met illegale en Oost-Europese daklozen. Ook een woordvoerder van inloophuis De Vaart geeft in een artikel aan de laatste jaren steeds meer illegalen binnen te krijgen ('Over de grens', 2009). Daarnaast raken meer vrouwen dakloos, al is het merendeel nog altijd mannelijk. Het niet hebben van onderdak is volgens betrokkenen vaak niet meer het enige probleem. Daklozen krijgen ook volgens Decorte en Tieberghien (2008) te maken met een multiproblematiek, want behalve hun dakloosheid spelen ook criminaliteit, beperkte financiële mogelijkheden en gezondheidsproblemen een rol. Dubbele diagnoses, dus de combinatie van een verslaving en psychiatrische problemen, komen geregeld voor. In veel gevallen gaat dit gepaard met jarenlang gebruik. Decorte en Tieberghien spreken van gemarginaliseerde drugsgebruikers die vaak mannelijk en tussen de 30 en 50 jaar oud zijn. Tevens speelt prostitutie een rol bij dakloosheid. Daklozen kunnen dit gebruiken als overlevingsstrategie. Ook het Drugsbeleidsplan 2009-2012 (Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen [SODA], 2009) ziet een sterk verband tussen verslaving en dakloosheid, en geeft aan dat dakloze verslaafden vaak in een vicieuze cirkel belanden. Ook in Antwerpen leven chronisch verslaafde daklozen die kampen met zware psychische problemen. Met wisselend succes hebben deze mensen zorg verkregen en nu mijden ze vaak de hulpverlening. Door al de genoemde ontwikkelingen heeft Antwerpen nog maar weinig klassieke daklozen.

5.1.2 Zichtbaarheid in de openbare ruimte

Verschillende respondenten zijn van mening dat veel personen in de openbare ruimte van Antwerpen dakloos lijken, maar in de praktijk niet hoeven te overnachten in de buitenlucht. De openbare ruimte wordt door hen vooral gebruikt als ontmoetingsplaats. De zichtbaarheid van buitenslapers is hierdoor gering. Volgens een woordvoerder van een daklozenvoorziening maken veel daklozen gebruik van elkaars woning, of proberen samen in een kraakpand te overleven. Hierdoor leven er maar weinig daklozen echt op straat (Hermans, 2005). Ook een respondent die in 2004 onderzoek heeft gedaan in Antwerpen, geeft aan dat de zichtbaarheid van daklozen destijds mee viel. Één van de redenen voor de relatief beperkte openbare orde problemen is ook volgens hem dat veel daklozen in Antwerpen bij elkaar in huis trekken, en dat er veel onderlinge solidariteit is. Het is dus geen zichtbaar dakloosheidsprobleem maar er is eerder sprake van verborgen dakloosheid. De onderzoeker geeft echter wel aan dat de mensen op straat moeten komen voor het kopen van drugs, en dat het De Coninckplein een 'verzamelplek van problemen' is. Helemaal onzichtbaar is de dakloosheidsproblematiek dus niet (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Ook Decorte en Tieberghien (2008) geven aan dat er in Antwerpen sprake is van verborgen dakloosheid. Het komt voor dat gebruikers een beroep doen op andere gebruikers om ergens te overnachten. Dit 'samenhokken' leidt meestal tot het verliezen van de woning. Door deze verborgen dakloosheid wordt het aantal daklozen onderschat. Behalve verborgen dakloosheid zijn er in Antwerpen volgens de monitor ook duidelijk zichtbare buitenslapers aanwezig. Het lijkt er echter op dat het in Antwerpen vooral gaat om thuislozen. Men beschikt vaak niet over eigen woonruimte maar weet meestal wel te voorkomen dat er letterlijk op straat moet worden geleefd.

Hoewel daklozen niet massaal aanwezig lijken te zijn in de openbare ruimte van Antwerpen, zijn er in de stad vaste plaatsen waar men grote kans loopt om een dakloze tegen het lijf te lopen. Respondenten noemen vaak dezelfde pleinen en gebieden. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat daklozen vaak aanwezig zijn bij het Sint-Jansplein, Groenplaats, Koningin Astridplein (en in de parkeergarage onder het plein), De Coninckplein, Stuivenbergplein, Stadspark en het Centraal Station. Meer in het algemeen worden parkeergarages, de metro en andere openbaar vervoer voorzieningen genoemd. Paragraaf 5.4 zal dieper in gaan op de daklozenproblematiek op het De Coninckplein. Ook is gebleken dat naast de bekende

hotspots, parkeergarages en openbaar vervoer voorzieningen, verschillende verborgen locaties zijn aan te wijzen. Volgens het openbaar vervoerbedrijf De Lijn verblijven er bijvoorbeeld personen in ongebruikte metrotunnels. Dat deze tunnels niet gebruikt worden voor personenvervoer, wil niet zeggen dat er nooit metrostellen rijden. Controles door Lijnmedewerkers en politie moeten ongelukken voorkomen. Andere verborgen locaties zijn kraakpanden en leegstaande private gebouwen. Vaak wordt in deze verborgen locaties drugs gebruikt. Een populaire bedellocatie die niet zo zeer gebruikt wordt als verblijfslocatie is de toeristische as (Keyserlei, Meir etc.) tussen het Centraal Station en de Groenplaats, dit ondanks het bedelverbod en het risico om een boete te krijgen.

Bestaande onderzoeken richten zich niet zo zeer op de zichtbaarheid van daklozen, maar hebben aandacht voor drugsverslaafden en drugsgerelateerde overlast. Gemarginaliseerde drugsgebruikers veroorzaken volgens Decorte e.a. (2004) in bepaalde delen van de stad veel overlast, en hierover wordt door verschillende buurtcomités bij de gemeente geklaagd. Drugsoverlast komt volgens hen vooral voor in Antwerpen-Noord, waarbij de harde kern zich afspeelt in de Seefhoek, op het Stuyvenbergplein, het Sint-Jansplein en het De Coninckplein. Op de Groenplaats zou sprake zijn van overmatig alcoholgebruik door rondhangende daklozen, maar ook andere groepen waaronder drugsgebruikers houden zich er op. Volgens Decorte en Tieberghien (2008) zijn gemarginaliseerde drugsgebruikers zichtbaar in het straatbeeld, waarbij het vooral gaat om Antwerpen-Noord en delen van het centrum. Vaak bij gebrek aan alternatieve plaatsen wordt daarnaast in semi-openbare ruimtes in Antwerpen-Noord, en in kraakpanden en gebruikerspanden verspreid over de hele stad harddrugs gebruikt door daklozen. Op deze plaatsen worden grote hoeveelheden zwerfspuiten gevonden. De gebruikerspanden bevinden zich in wijken waar veel leegstand en verkrotting voorkomt. Als de gebruikers uit een pand worden verwijderd zoeken ze een ander pand op. Ook volgens het Drugsbeleidsplan van de stad hangen op een aantal centrale plaatsen chronisch verslaafden rond die geen comfortabel dak boven het hoofd hebben, zware psychische problemen hebben en 'onaangepast' gedrag vertonen. In de stad zijn daarnaast verschillende hotspots waar een concentratie van drugsgerelateerde overlast is. Onder drugsgerelateerde overlast wordt in het Drugsbeleidsplan lawaai, sluikestort, zwerfvuil, vechtpartijen, openbare dronkenschap, en aanklampend of storend rondhanggedrag verstaan. De belangrijkste drugsoverlastgebieden zijn volgens het rapport het Centraal Station, Berchem station, winkelstraatslinger Antwerpen-Noord, Schijnpoort en Kiel. Ook is op het De Coninckplein en in het Stadspark sprake van drugsoverlast. Het Drugsbeleidsplan geeft net als de Antwerpse Drug- en Alcohol Monitor aan dat leegstaande en verwaarloosde panden problematische drugsgebruikers aantrekken. Er wordt gespoten in de publieke en de semipublieke ruimte, en spuiten worden op straat of los in de vuilnisbak gegooid. Drugshandel komt volgens het Drugsbeleidsplan voor rond de winkelstraatslinger in Antwerpen-Noord en in de omgeving van de Sint-Bernardse Steenweg op het Kiel (SODA, 2009).

5.1.3 Maatschappelijke houding

Op allerlei manieren ervaren mensen overlast en ook daklozen worden vaak als overlast gezien. De maatschappelijke houding in Antwerpen ten opzichte van (verslaafde) daklozen is overwegend negatief. Zorgmijdende drugsverslaafden, daklozen en straatprostituees zijn volgens het Drugsbeleidsplan van de stad Antwerpen overlastgevers. Bewoners en bezoekers van de stad willen daarnaast niet met drugsgebruik en drugshandel geconfronteerd worden (SODA, 2009). Een woordvoerder van de politie geeft aan dat door de aanwezigheid van junks en daklozen bepaalde buurten in Antwerpen verloederen, en dat daardoor deze plaatsen door mensen worden gemeden. De aanwezigheid van daklozen zorgt volgens hem namelijk voor onveiligheidsgevoelens (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). Ook een medewerker van de gemeente geeft aan dat bewoners van Antwerpen daklozen als overlast zien. Met zijn werk krijgt hij te maken met allerlei klachten van burgers waaronder klachten met betrekking tot daklozen. Men is volgens hem bang voor daklozen omdat het geen vertrouwd beeld is, en zou het liefste zien dat ze uit het straatbeeld worden verwijderd. Mensen durven hun kinderen niet op bepaalde plaatsen te laten spelen, en reizigers willen geen gebruik maken van wachtruimtes van het openbaar vervoer wanneer die zijn ingenomen door daklozen. Mensen hebben ook last van daklozen die bij ingangen van parkeergarages liggen. Vanuit het oogpunt van de bezoekers van het toeristische gebied zitten daklozen soms op de verkeerde plek, en ook ondernemers willen dat aan de overlast wat gedaan wordt. Volgens hem geven ondernemers bijvoorbeeld aan dat het Astridplein voor het Centraal Station

verloederd en dat er veel diefstal plaatsvindt. Door hen wordt al snel een verband gelegd met de aanwezigheid van daklozen. (persoonlijke communicatie, 3 juni 2009). Een hulpverlener is van mening dat er ten opzichte van daklozen veel stigmatisering is vanuit de samenleving (persoonlijke communicatie, 14 mei 2009). Wat betreft drugsoverlast in Antwerpen geven respondenten in een eerder onderzoek aan dat door de media, politici, buurtbewoners die Vlaams Belang stemmen en rechtse buurtcomités het probleem overdreven wordt, en dat drugsgebruikers door hen sowieso al als overlast worden gezien (Decorte e.a., 2004).

Een illustratief voorbeeld van de huidige maatschappelijke houding ten opzichte van marginaliteit is misschien wel de gang van zaken rond een Antwerpse voedselbedeling. In 2007 is op particulier initiatief een dagelijkse vrijwillige voedselbedeling opgestart op het Koningin Astridplein pal voor het station Antwerpen Centraal. Deze locatie is uitgekozen omdat het voor de bezoekers van de voedselbedeling, waaronder daklozen, (ex)verslaafden, ‘normale’ armen en migranten, goed bereikbaar zou zijn. Overigens bestaan al lange tijd op verschillende plaatsen in de stad voedselbedelingen en sociale restaurants. Buurtbewoners en winkeliers begonnen regelmatig bij de politie en de stad Antwerpen te klagen over de overlast die de voedselbedeling met zich mee bracht. Klachten gingen over de onvriendelijke benadering van en bedelen bij passanten, drugsgebruik, verkeershinder, afschrikken van personen en vuil. Daarnaast gaf de stad aan dat de groep mensen steeds groter en dus zichtbaarder werd. Een woordvoerder van de voedselbedeling geeft aan dat er in het begin dagelijks ongeveer 30 bezoekers kwamen, en later is dit aantal gegroeid naar 50 en soms zelfs 70 bezoekers per dag. Een klein aantal van deze personen zou zich volgens de stad misdragen. Dit was voor de stad Antwerpen in 2008 reden om met de initiatiefnemers om de tafel te gaan zitten, en op die manier de storende elementen voor de buurt te kunnen beperken. De stad Antwerpen was van mening dat het initiatief goed was en behouden moest blijven, maar gaf aan dat het voor hen en de horeca en winkelketens een ongelukkige locatie was. Overigens is veel van het voedsel afkomstig van de omliggende horeca en winkels. Deze overschotten worden dagelijks door vrijwilligers opgehaald. De stationsbuurt is volgens de stad een dure omgeving voor ondernemers en toeristen waar hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de buurt. Eerst is de voedselbedeling verhuisd naar een minder zichtbare plaats op het plein, maar uiteindelijk is het na aanhoudende klachten verplaatst naar de parkeergarage onder het plein. Tevens is geprobeerd behalve de vormen van visuele overlast, ook de andere overlast zoals vuil te beperken (persoonlijke communicatie, 18 mei 2009).

Vaak wordt de rechtse politieke partij Vlaams Belang in verband gebracht met de intolerantie ten opzichte van de zichtbare aanwezigheid van daklozen, drugsverslaafden, illegalen en andere groepen. Het Vlaams Belang is zowel actief op landelijk niveau als in de plaatselijke Antwerpse politiek, en fractievoorzitter en Antwerps gemeenteraadslid Filip Dewinter is hét gezicht van de partij. In de stad is sprake van een cordon sanitaire, wat inhoudt dat het Vlaams Belang door andere partijen buiten het Antwerpse college wordt gehouden en de partij bij verkiezingen daardoor alleen raadsleden kan leveren. In een onderzoek van Decorte e.a. (2004) is een respondent van mening dat (drugs) overlast mede door het politieke klimaat wordt uitvergroot. Door de invloed van het Vlaams Belang zou de tolerantiegraad dalen, en omdat de intolerantie groter is geworden zou overlast nu een thema zijn. Ook volgens Meert (2008) heeft de opkomst van extreem rechts in België invloed op de solidariteit ten opzichte van daklozen. Door deze maatschappelijke trend is het beleidsdomein veiligheid nadrukkelijk op de politieke agenda komen te staan. Dakloosheid wordt daarbij gezien als een bedreiging voor veiligheidsgevoelens. Een betrokkene geeft aan dat door het Vlaams Belang de nadruk in Antwerpen tegenwoordig sterk op overlast ligt. Ondanks dat de partij een oppositiepartij is, heeft het volgens hem veel invloed gehad op de Antwerpse politiek (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009). Verschillende betrokkenen denken dat de regerende Antwerpse partijen rechtser zijn geworden om stemmen te kunnen behouden die anders naar het Vlaams Belang zouden gaan. Op die manier zou het Vlaams Belang indirect invloed uitoefenen. Het Vlaams Belang haalt vaak de publiciteit met uitspraken over de aanpak van overlast. Filip Dewinter pleit in 2004 wat betreft de problematiek rond drugsverslaafde straatprostituees bijvoorbeeld voor een gedwongen ontwenning in gesloten instellingen buiten Antwerpen. In 2008 zegt hij over de problematiek met verslaafden en dealers in Antwerpen-Noord dat hij pleit voor zero tolerance, en hij spreekt daarnaast van ‘sanering van het publiek’. Ook was hij tegen de komst van Free Clinic op de nieuwe locatie, waarover later in dit hoofdstuk meer zal worden verteld, en tegen de komst van een opvangcentrum voor daklozen

(‘Janssens pleit voor’, 2004; ‘Stad gaat drugsproblemen’, 2008). De houding van het Vlaams Belang lijkt op het ‘out of sight, out of mind’ principe. Verslaafden en daklozen mogen niet meer in de stad aanwezig zijn, en men zou ze het liefst gedwongen verplaatsen naar instellingen buiten de bewoonde wereld.

5.2 Dak- en thuislozenbeleid en hulpverleningsaanbod

5.2.1 De wet op de landloperij

Nog niet zo lang geleden waren landloperij en bedelarij in België bij wet verboden. ‘Landlopers’ die slapend of bedelend werden aangetroffen in de openbare ruimte en niet voldoende geld op zak hadden, werden op basis van de wet verplaatst naar zogenaamde kolonies in afgelegen plattelandsgebieden. Pas in 1993 werd de ‘wet ter beteugeling van landloperij en bedelarij’ uit 1891 door België afgeschaft. De lang bepleitte afschaffing vond plaats onder Europese druk. De campagne tegen de afschaffing van de wet werd daarnaast aangewakkerd door de sociale sector. Men was van mening dat het idee achter de wet verouderd was. Tegenstanders vonden dat landlopers opgevangen in plaats van opgesloten moesten worden. Ook mensen die in Antwerpen op straat rondzwierven liepen het risico om opgepakt te worden en in de ‘Rijkswelddadigheidskolonie’ van Wortel (Hoogstraten) en Merksplas ver buiten de stad te belanden. Wortel was een vrije kolonie waar men elk moment weer uit kon, en was bedoeld voor de zogenaamde ‘sukkelaars’. Merksplas was een strafinrichting waar de meer gevaarlijke types werden opgesloten met straffen tussen de 2 en 7 jaar. Vrouwen werden overigens naar Brugge gebracht. In de ‘hoogtijdagen’ verbleven er 900 landlopers in de kolonie van Wortel en Merksplas. Door de jaren heen zijn in deze kolonies duizenden landlopers opgevangen. Gezonde landlopers werden tewerkgesteld in ondermeer landbouw, bosbouw, de bouwsector en een wasserij. Zo is bijvoorbeeld meer dan 300 hectare bos ontstaan. De aard van de werkzaamheden is door de jaren heen veranderd. In de praktijk verbleven landlopers net zo lang in de kolonie totdat ze voldoende geld hadden verdiend door onder andere hun inkomsten via de arbeid in de kolonie. De meesten keerden na een korte periode buiten de kolonie echter steeds terug omdat hun probleem chronisch was. Buiten de kolonie maakten ze hun geld op en vervolgens kwam men weer terug om geld te verdienen, dus er was sprake van een draaideureffect. Tegen het einde van de wet werden in de praktijk nog maar weinig mensen daadwerkelijk opgepakt en naar de kolonies gebracht (Huygen, 1993; Marijnissen, 1994; Meert e.a., 2006; Van Beurden, 2007). Ook werd niet elke dakloze naar de kolonie verwezen. Volgens een betrokkene kwamen daklozen in Antwerpen ook gewoon terecht in de bestaande residentiële opvang in de stad. Als men daar door bijvoorbeeld geestelijke of lichamelijke problemen niet terecht kon, ging men naar de kolonie (persoonlijke communicatie, 27 mei 2009).

De wet op de landloperij steunde op drie beginselen. Ten eerste hoefden landloperij en bedelarij op zich niet als misdrijf bestraft te worden. Het moest echter wel aanleiding geven tot een administratieve ter beschikking stelling van de regering. Dit had als doel het verzekeren van de openbare veiligheid en de morele heropvoeding van de chronische dakloze. Ten tweede moest de tussenkomst van de strafrechtelijke macht de bescherming van de individuele vrijheid garanderen. Chronisch daklozen konden gearresteerd worden door de politie of Rijkswacht wanneer zij zichtbaar aanwezig waren, maar in de meeste gevallen bood een dakloze zichzelf aan. In beide gevallen moest een dakloze voor de politierechter verschijnen. Dan werd bepaald of de persoon in kwestie daadwerkelijk geen vaste woonplaats en bestaansmiddelen had, en werkeloos was. Voldeed een persoon aan deze voorwaarden dan kon van landloperij gesproken worden. Die persoon werd dan voor bepaalde of onbepaalde duur geïnterneerd, met een maximum van 7 jaar. Een derde beginsel van de wet was dat de maatregelen moesten leiden tot individuele resocialisatie en herintegratie (Huygen, 1993).

Zoals gezegd kwam het vaak voor dat daklozen zichzelf vrijwillig aanboden. Sommige chronisch daklozen zagen de kolonies als een onderdeel van hun leven, en maakten er regelmatig gebruik van. De kolonies boden namelijk een aantal zekerheden die opwogen tegen de nadelen van opsluiting. Ondanks dat de vrijheid beperkt was, er geen alcohol genuttigd mocht worden, er geen vrouwen waren, men in groepsverband moest leven en men zich aan bepaalde regels diende te houden, was men verzekerd van voeding, onderdak, verzorging, verwarming, enige vorm van ontspanning en het verwerven van kapitaal

via arbeid (Huygen, 1993). Ook de oud-gevangenisdirecteur van de kolonie in Wortel en Merksplas die de afschaffing van de wet op de landloperij heeft meegemaakt, geeft aan dat landlopers vroeger graag in de kolonies verbleven (Van Beurden, 2007). Vooral in de winter meldde men zich vrijwillig bij de politie om te kunnen overwinteren in de kolonie. Landlopers verbleven daarnaast liever in de kolonie van Wortel dan in andere opvangtehuizen, omdat ze er vrijer waren. Zoals gezegd was men in de kolonie ook verzekerd van opvang, rust en werkzekerheid. Uit gesprekken blijkt dat daklozen en verschillende andere betrokkenen een positief beeld hebben van de vroegere kolonies. Sommigen vinden dat het destijds voor dak- en thuislozen een betere tijd was dan nu. Overigens is de oud-gevangenisdirecteur van mening dat de situatie van de landlopers niet verbeterde in de kolonie. Hij geeft aan dat ze wel altijd hebben voorkomen dat mensen verder afzakten. Volgens hem waren de mensen die in de kolonie terecht kwamen sociaal zwak en niet in staat om te functioneren in de snelle en voor hen te moeilijke maatschappij (Marijnissen, 1994).

5.2.2 Gevolgen van de afschaffing van de wet

In de nieuwe wet van 1993, waarin voor het eerst wordt gesproken over daklozen in plaats van landlopers, wordt gesteld dat daklozen niet langer strafbaar mogen zijn maar behandeld moeten worden in speciale opvangcentra waar gewerkt moet worden aan de re-integratie van deze mensen in de samenleving (Meert e.a., 2006). Toen de kolonie met het afschaffen van de wet op de landloperij in 1993 moest gaan dienen als reguliere gevangenis zaten er nog maar weinig landlopers in Wortel en Merksplas. Zij waren niet blij met de wetsverandering. Zoals eerder is gebleken was men tevreden met het leven in de kolonie. Het was aanvankelijk de bedoeling dat alle overgebleven landlopers zouden resocialiseren in bestaande instellingen in Belgische steden. Een groot deel van de landlopers is uiteindelijk na het van kracht worden van de nieuwe wet overgeplaatst naar onthaaltehuizen, landbouwbedrijven en rusthuizen en een andere groep koos voor de vrijheid. Een klein deel weigerde te vertrekken en heeft er voor gekozen om onder de bescherming van een uitdovingsbeleid in de kolonie van Wortel te blijven (Marijnissen, 1994; Van Beurden, 2007).

Hoewel daklozen weer bij wet recht kregen op vrijheid waren er in de praktijk toch een aantal nadelen. De bestaande instellingen in de steden moesten meer daklozen gaan opvangen, maar daar kregen ze geen extra geld voor. De kolonies werden betaald vanuit Justitie, en na de afschaffing van de wet op de landloperij en het verdwijnen van de kolonies werd dit geld niet overgeheveld naar Sociale Zaken, maar door Justitie in extra cellen gestoken omdat ook daar behoefte aan was. De bestaande voorzieningen werden gefinancierd door de gemeenten die alleen voor eigen burgers wilden betalen. De mensen van de kolonie stonden echter vaak nergens ingeschreven doordat de kolonies door hen vrijwel permanent werden gebruikt. Hierdoor dreigden mensen tussen de wal en het schip te vallen (Marijnissen, 1994). Ook Huygen (1993) signaleerde ten tijde van de afschaffing van de wet dat er een aantal problemen waren wat betreft de bestaande hulpverlening. Met het invoeren van de nieuwe wet is volgens hem te weinig rekening gehouden met alternatieven voor de kolonies. Hierdoor zijn na de afschaffing van de wet en het afbouwen van de kolonies de bestaande onthaalcentra vol komen te zitten, waardoor het aantal buitenslapers destijds toenam. Ook waren de chronisch daklozen niet altijd geschikt om in één van de onthaalcentra terecht te komen. In deze centra werkte men namelijk aan maatschappelijke herintegratie wat voor veel chronisch daklozen die afkomstig waren uit de kolonies, een te hoge drempel was. De mensen konden of wilden destijds volgens Huygen niet voldoen aan de gestelde eisen en verwachtingen. De kolonies zorgden er voor dat chronisch daklozen hun laatste stukje zelfstandigheid verloren. De opsluiting zou hebben gezorgd voor institutionalisering, omdat het leven voor hen werd georganiseerd. Dit komt de herintegratie en de motivatie hier voor niet ten goede. Het zorgt voor een passieve houding bij de daklozen, terwijl volgens de wet de opsluiting in de kolonies juist moest leiden tot resocialisatie en herintegratie van individuen, maar in de praktijk werd dus niet gewerkt aan een terugkeer naar de maatschappij. De bestaande onthaalcentra moesten soms daklozen weigeren omdat ze niet de gepaste hulp konden bieden omwille van een te zware problematiek, of omdat iemand niet in het profiel van het centrum paste. Daarnaast kon de dakloze volgens Huygen zelf moeite hebben met de huisregels, het gebrek aan privacy, de kosten voor het verblijf en de mogelijke isolatie en verdere marginalisering.

Een betrokkene geeft aan dat toen de wet op de landloperij nog van kracht was, de zichtbaarheid van daklozen in het straatbeeld van Antwerpen minder groot was vergeleken met de situatie na het afschaffen van de wet. Daklozen zochten na het beëindigen van de kolonies namelijk de steden op omdat daar voedselbedelingen aanwezig waren. Vervolgens kwamen ze in de verschillende steden op straat terecht. Daardoor werden daklozen ook in Antwerpen zichtbaarder en men begon zich te realiseren dat het voorzieningenaanbod voor daklozen niet voldoende was (persoonlijke communicatie, 10 juni 2009). Ook een ander geeft aan dat toen de wet op de landloperij werd afgeschaft, de bestaande opvang zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende berekend was op de chronisch thuislozen die voorheen in de kolonies zaten. De oprichting van nachtopvang De Biekorf en inloopcentrum De Vaart in Antwerpen zijn dan ook een rechtstreeks gevolg van de afschaffing van de wet. Men hoopte dat hiermee de overlast van rondhangende daklozen verminderd zou worden, door ze zowel overdag als 's nachts een alternatief te bieden (persoonlijke communicatie, 20 mei 2009). Een woordvoerder van de politie geeft aan dat sinds de afschaffing van de wet mensen dieper zijn afgezaakt in de maatschappij. Er zijn geen kolonies meer waar daklozen op terug kunnen vallen, en de maatschappij zou minder oog voor ze hebben. Na het afschaffen van de wet is er jarenlang geen beleid geweest rondom daklozen en dakloze drugsgebruikers. Alleen in de wintermaanden kreeg de politie de opdracht om daklozen van straat te plukken en af te leveren bij speciaal ingerichte noodbedden. Sinds de afschaffing van de wet is volgens hem in bepaalde delen van de stad het aantal misdrijven en overlast door daklozen sterk toegenomen (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009).

5.2.3 Huidig beleid en hulpverleningsaanbod

Antwerpen heeft in totaal ongeveer 350 residentiële opvangplaatsen voor dak- en thuislozen in de verschillende voorzieningen van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW). Ook zijn er ongeveer 250 plaatsen in de woonbegeleiding. Voor alleen overnachtingen is er nachtopvang De Biekorf met 44 bedden. Daar zijn ook voor crisisopvang een aantal bedden beschikbaar. Overigens zou een nachtopvang ook primair bedoeld moeten zijn voor noodopvang. Tijdens de winterwerking die steeds duurt van 15 december tot 15 maart wordt het aantal bedden in De Biekorf verhoogd, en daarnaast kan het OCMW Antwerpen (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn) een winternoodopvang organiseren bij extreme weersomstandigheden. Mocht deze winternoodopvang niet voldoende zijn dan kan in uiterste nood een beroep worden gedaan op het leger, dat tijdelijk in de winter bedden ter beschikking kan stellen ('Desnoods helpt', 2009; Verwaest, 2009). In Antwerpen zijn daarnaast momenteel twee inloopcentra (De Vaart en De Steenhouwer) waar men overdag voor verschillende zaken terecht kan. De stad heeft besloten op korte termijn een derde inloopcentrum en een tweede nachtopvang te realiseren (Peeters, 2009). In 2006 besteedde de stad Antwerpen ongeveer 1,5 miljoen euro aan daklozenvoorzieningen. Dit bedrag is exclusief leeflonen ('OCMW voorziet extra', 2007). Nachtopvang De Biekorf kan beschouwd worden als de laagste vorm van opvang die er in Antwerpen is. In de avond mogen de mensen naar binnen en vroeg in de ochtend moeten ze weer naar buiten. In de tijd dat ze niet terecht kunnen in De Biekorf kunnen ze naar één van de twee inloopcentra in de stad, en daarnaast zijn er een aantal particuliere initiatieven waar men op schaarse momenten terecht kan. Mensen die alleen van deze laagdrempelige diensten gebruik maken kunnen beschouwd worden als dakloos. Degenen die in één van de residentiële centra verblijven zijn in principe thuisloos, want hebben de zekerheid van een dak boven het hoofd. In het huidige bestuursakkoord geeft het stadsbestuur aan het aanbod voor opvang van dak- en thuislozen te willen optimaliseren, en het aanbod ambulante woonbegeleiding uit te willen breiden (Stad Antwerpen, 2006).

Een hulpverlener geeft aan dat men binnen de hulpverlening aan daklozen jarenlang geen aandacht had voor drugsverslaving. De politie merkte halverwege de jaren '90 op dat daklozen vaak drugsverslaafd zijn, en dat er voor hen nauwelijks opvangmogelijkheden waren. Op vraag van de politie is de stad Antwerpen daarom destijds begonnen met het ODD-project (Onthaal Dakloze Drugsgebruikers) (persoonlijke communicatie, 10 juni 2009). Ook een medewerker van de stad Antwerpen geeft aan dat er binnen de hulpverlening aan daklozen steeds meer aandacht is gekomen voor drugsgebruik. Een dakloze drugsgebruiker kon tot in de jaren '90 geen gebruik maken van de hulpverlening. Men was van mening dat verslaafden naar een afkickcentrum moesten en dat daar de problemen op zouden lossen. Tegenwoordig is de hulpverlening aan daklozen wel toegankelijk voor verslaafden. Binnen de bestaande

hulpverlening wordt het gebruik van drugs echter bijna nergens getolereerd. Het gebruik wordt in principe alleen in nachtopvang de Biekorf gedoogd. Ook psychiatrie is lange tijd afwezig geweest bij de hulpverlening aan Antwerpse daklozen, maar in de toekomst zal er een mobiele psychiater komen (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009).

5.2.4 Visies op het huidige beleid en hulpverleningsaanbod

De mensen met wie gesproken is, zijn kritisch over de Antwerpse aanpak van de dak- en thuisloosheidproblematiek. Het blijkt dat de stad in principe geen algemeen dak- en thuislozenbeleid heeft. Er wordt wel overheidsgeld gestoken in hulpverlening aan daklozen en in de stad zijn verschillende voorzieningen aanwezig, maar er bestaat geen visie waarmee men alle partijen betreft om de problematiek aan te pakken. Slechts beperkt worden instellingen door de stad Antwerpen aangestuurd. Dit wordt door mensen van de stad zelf, de politie en hulpverleners als een probleem beschouwd. Zowel informatie over de problematiek als de hulpverlening in de stad is erg versnipperd. Officiële cijfers zijn niet beschikbaar dus er kan alleen geschat worden hoeveel mensen dak- of thuisloos zijn in de stad. Door het ontbreken van een algemeen beleidsplan is de hulpverlening te weinig op elkaar afgestemd. Onderling is er tussen de verschillende sectoren geen goede samenwerking. Zo zijn er geen uniforme lijsten beschikbaar met daarop de gegevens van de Antwerpse daklozen. Er is ook behoefte aan meer zorg op maat. Men zou individuele trajecten voor cliënten op moeten kunnen stellen, waarbij iemand het overzicht behoudt. In verschillende onthaalcentra in de stad worden daklozen overigens al verplicht om in een hulpverleningstraject te gaan. Volgens een betrokkene is de hulpverlening aan daklozen in bijvoorbeeld Nederland beter omdat daar de overheid meer financiële middelen beschikbaar stelt aan instellingen, en daarmee samenwerking en het volgen van een beleid kan afdwingen. In Antwerpen moet steeds goodwill worden gekweekt bij privépartners om zaken voor elkaar te krijgen (persoonlijke communicatie, 10 juni 2009).

De betrokkenen geven aan dat het hulpverleningsaanbod voor dak- en thuislozen op allerlei vlakken ontoereikend is in Antwerpen. Er wordt volgens hen relatief weinig overheidsgeld aan daklozenzorg besteed, wat ook komt door het ontbreken van een integrale beleidsvisie. Men is van mening dat er meer aan preventie moet worden gedaan, zodat nog voor iemand dakloos raakt al ingegrepen wordt. Ook zou er meer intensieve woonbegeleiding nodig zijn. Net als in de tijd van de afschaffing van de wet op de landloperij blijkt het daarnaast voor veel daklozen moeilijk te zijn om in de huidige residentiële opvangcentra terecht te komen. Veel instellingen kampen met lange wachtlijsten of stellen voorwaarden waaraan mensen niet kunnen of willen voldoen. De drempels van veel instellingen zijn voor een grote groep te hoog, waardoor alleen de basishulpverlening (zoals inloopcentra en nachtopvang) vaak toegankelijk is. Een ander probleem is dat er te weinig door- en uitstroom is in de Antwerpse dak- en thuislozenopvang. Volgens een woordvoerder van de politie verblijven er bijvoorbeeld in nachtopvang De Biekorf haast continue dezelfde personen, wat aangeeft dat er een gebrekkige doorstroming is (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). Mede daardoor is er een tekort aan bedden in de enige nachtopvang van de stad. Een betrokkene beschouwt De Biekorf als de laatste mogelijkheid om als dakloze opvang te krijgen. De overige voorzieningen kunnen volgens hem bijna gezien worden als begeleid wonen, en daar kom je moeilijk binnen (persoonlijke communicatie, 18 mei 2009). Behalve het tekort aan nachtopvang kunnen de twee inloopcentra de toestroom van dak- en thuislozen nauwelijks aan, wat ook te maken heeft met het beperkt aantal uur dat ze per dag open (kunnen) zijn. Vooral in De Vaart is het vaak te druk. De drukte leidt nog al eens tot agressie onder de bezoekers. De inloopcentra worden ook vaak gebruikt om bij te slapen, wat het tekort aan nachtopvang nog maar eens duidelijk maakt. Ook een rapport van de stad Antwerpen geeft aan dat de dag- en nachtopvang kampt met capaciteitsproblemen, waarbij het vooral om De Vaart en De Biekorf gaat. De openingsuren van de inloopcentra zijn beperkt en onvoldoende op elkaar afgestemd (Peeters, 2009). Een woordvoerder van inloopcentrum De Vaart geeft aan graag een nieuwe locatie te krijgen voor het inloopcentrum dat uit zijn voegen barst. Steeds meer daklozen zijn in de loop der jaren De Vaart gaan bezoeken. In het nieuwe inloopcentrum zou volgens de woordvoerder een dokter, psychiatrische hulp en een activiteitenruimte voor dagbesteding en leertrajecten aanwezig moeten zijn ('Over de grens', 2009). Door de gebrekkige capaciteit in de dag- en nachtopvang blijft er behoefte aan meer echt laagdrempelige voorzieningen. Betrokkenen geven aan dat men in Antwerpen meer aandacht zou moeten besteden aan activering, zodat

daklozen een dagbezigheid krijgen. Door het gebrek aan alternatieven brengen veel daklozen een groot deel van de dag op straat door, waar ze vervolgens voor overlast zorgen. Men verkiest een verblijf op straat boven een verblijf in een vol inloopcentrum. Een Antwerpenaar die jarenlang dakloos en drugsverslaafd was bevestigd de verhalen van anderen door aan te geven dat er voor daklozen te weinig voorzieningen in Antwerpen zijn, en dat de openingstijden beperkt zijn waardoor mensen veel tijd op straat moeten doorbrengen. Zelf werd en wordt hij hier ook mee geconfronteerd (persoonlijke communicatie, 6 juli 2009).

Een woordvoerder van de politie betreurt wat betreft de aanpak van dak- en thuisloosheid in Antwerpen de rol van de lokale politiek:

Veel van de beslissingen die genomen worden hangen af van; kan ik daar veel kiezers mee tevreden stellen of niet mee tevreden stellen. (...) En dat is volgens mij ook de reden waarom er zo weinig hulpverlening is specifiek rond die zaken. (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009)

Al jaren trekt de politie aan de alarmbel. De politie hoopt dan ook dat de stad dakloosheid als een groot probleem gaat zien, en probeert daarom aan de hand van cijfers en vaststellingen aan te tonen hoe groot de dakloosheidproblematiek in Antwerpen is. De stad zou zelf moeten analyseren hoe groot dit probleem is, wat exact de problemen zijn en wat nodig is om het probleem aan te kunnen pakken. Op vraag van de politie wordt bekeken of het aantal opvangplaatsen en de openingstijden van de opvang verruimd kunnen worden. Veel daklozen zijn namelijk zowel overdag als 's nachts gedoemd om op straat rond te hangen. Wanneer de politie in de huidige situatie een dakloze aantreft kunnen ze met deze persoon vrijwel nergens terecht. Bij klachten over de aanwezigheid van een dakloze kan de politie de persoon in kwestie daarom vaak alleen aanmanen om te vertrekken, en wanneer het bevel niet wordt nageleefd kan de persoon voor maximaal 12 uur worden opgesloten (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009).

Een groot probleem vormen de mensen die een verslavingsproblematiek of een psychiatrische aandoening hebben, of met beide problemen kampen (dubbele diagnose). Voor hen zijn er nog altijd weinig voorzieningen in Antwerpen, en de voorzieningen die er zijn kampen met lange wachtlijsten. Mensen met een dubbele diagnose komen volgens een woordvoerder van een inloopcentrum moeilijk in de reguliere hulpverlening terecht. Die mensen zijn 'te goed' voor de psychiatrie maar te slecht om zelfstandig te leven, en vallen dus tussen wal en schip. Daklozen met zware psychiatrische problemen worden vaak bij de opvang geweigerd. De woordvoerder van inloopcentrum De Vaart zou graag een mobiele psychiater in Antwerpen zien ('Over de grens', 2009). Ook veel respondenten geven aan dat er grote behoefte is aan een mobiele psychiater voor de groep die kampt met psychiatrische problemen en op straat leeft. Eerder is al vermeld dat dit initiatief er in de toekomst zal komen. Wat betreft de 'moeilijke' doelgroep, zoals dakloze drugsgebruikers, zou in Antwerpen volgens sommige betrokkenen meer aan bemoeizorg gedaan moeten worden. Men zou graag een persoonsgerichte en aanklampende aanpak zien voor deze 'zware' gevallen. Daklozen moeten uitgenodigd worden tot verandering, en op die manier in de hulpverlening terecht komen. De hulpverlening in Antwerpen heeft volgens betrokkenen momenteel vooral een afwachtende houding. Daklozen moeten namelijk in veel gevallen zichzelf ergens aanmelden, en worden dus in principe niet actief opgezocht. Er zijn wel straathoekwerkers maar die richten zich op een breder publiek dan alleen daklozen, en hun werkgebied bestrijkt lang niet de hele stad. Ook is hun manier van werken anders dan dat bijvoorbeeld de stad graag zou zien. Er wordt namelijk weinig inspanning verricht om mensen daadwerkelijk te verleiden tot zorg. Men zou dus graag een drangaanpak zien. Daarnaast is het nog altijd lastig om mensen gedwongen op te nemen. Een woordvoerder van de politie zou in sommige gevallen liever gedwongen hulpverlening zien. Een verplichte opname van drugsgebruikers kan nu pas als iemand daadwerkelijk een gevaar is voor zichzelf. Nu komen daklozen soms wegens een misdrijf een bepaalde tijd in de gevangenis terecht, maar alleen daarmee lost hun problematiek niet op (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). Ook in het Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012 van de lokale politie Antwerpen wordt gepleit voor gedwongen opname van zware verslaafden (Lokale Politie Antwerpen, 2009). Een woordvoerder van inloopcentrum De Vaart geeft in een artikel aan geen voorstander te zijn van gedwongen hulpverlening. Hulpverlening kan je volgens

hem niet opdringen omdat men er niet altijd klaar voor is. Zijn mening is dat mensen pas geholpen zouden mogen worden als ze dat zelf willen, en realiseren dat hun leven moet veranderen ('Over de grens', 2009).

Veel personen waar mee gesproken is, steunen het idee van een gebruikersruimte omdat ze inzien dat de drugsproblematiek niet zo maar zal verdwijnen. Één van de betrokkenen zou graag een gebruikersruimte in Antwerpen-Noord zien, maar hiervoor is geen maatschappelijk draagvlak. De lokale overheid zou negatief zijn over de plannen, en vanuit de politiek durft niemand het idee te steunen (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009). Eind 2007 wordt ook in een krantenartikel vermeld dat in Antwerpen steeds meer stemmen op gaan voor het creëren van een gebruikersruimte ('Gebruikersruimte' moet drugsoverlast', 2007). Vanuit humanitair- en volksgezondheidsperspectief is een gebruikersruimte in Antwerpen gewenst. (Drugs)overlast wordt namelijk verminderd (zoals visuele overlast en de gevaren van zwerfspuiten), er kan contact gelegd worden met moeilijk bereikbare groepen en drugsgebruikers krijgen een veilige en hygiënische plaats voor drugsgebruik. Op dit moment hebben de dakloze gebruikers geen plaats om te gebruiken, en zijn ze aangewezen op de straat of semi-openbare plekken. Uit onderzoek is echter gebleken dat een gebruikersruimte in Antwerpen op juridisch vlak niet haalbaar is omdat het bij wet verboden is. Alleen wanneer de wet aangepast wordt en er politieke wil is, zal er ooit een gebruikersruimte komen (Decorte & Tieberghien, 2008). Één van de betrokkenen oppert daarbij het idee dat er meer een gedoogbeleid moet komen ten aanzien van drugsgebruik, waarbij de overheid drugs gaat verstrekken (persoonlijke communicatie, 10 juni 2009). Als de komst van een gebruikersruimte al ver weg lijkt, dan zal het verstrekken van drugs door de overheid waarschijnlijk op nog veel meer verzet stuiten.

Volgens een woordvoerder van een voorziening zijn naast drugsverslaafden ook illegalen een grote risicogroep onder de daklozen. Ze verkeren vaak in erbarmelijke omstandigheden en vallen soms buiten de hulpverlening (Hermans, 2005). Het is volgens betrokkenen onduidelijk hoe men met deze problematische groep om moet gaan. Deze mensen hebben vaak geen geld voor opvang, en komen niet in aanmerking voor financiële hulpverlening. Daarnaast zijn vrijwel alle daklozenvoorzieningen in de praktijk voor hen ontoegankelijk. Illegalen komen dus moeilijk bij de reguliere opvang terecht ('Over de grens', 2009). In de meeste gevallen mogen enkel mensen uit Antwerpen volgens de betrokkenen gebruik maken van de voorzieningen. Illegalen komen in principe alleen in aanmerking voor dringende medische hulpverlening. Niet alleen mensen zonder papieren hebben met deze drempels te maken. Ook daklozen uit Oost-Europa en andere landen buiten België die niet illegaal zijn, ondervinden deze problemen. 's Nachts zijn zij dus veelal aangewezen op de buitenlucht en semi-openbare ruimtes, en overdag wordt gebruik gemaakt van bijvoorbeeld het laagdrempelige inloopcentrum De Vaart.

De Antwerpse Drug- en Alcohol Monitor (2008) richt zich op drugsverslaafden, maar omdat zich onder hen ook daklozen bevinden zijn er raakvlakken met dit onderzoek. Het rapport is net als betrokkenen kritisch over de huidige hulpverlening aan Antwerpse (dakloze) drugsgebruikers, die volgens de monitor ontoereikend is. Er wordt in Antwerpen te weinig gedaan om in de behoeften van drugsgebruikers te voorzien. Men moet zich realiseren dat deze groep niet vanzelf uit het straatbeeld zal verdwijnen. Vooral in de weekenden kan men bijna nergens terecht, omdat verschillende laagdrempelige voorzieningen alleen doordeweeks open zijn. Veel hulpverleningscentra kampen volgens het rapport met wachtlijsten, en de hulpverlening is vaak te hoogdrempelig. Aan de daklozensteun vanuit het OCMW hangen bijvoorbeeld voorwaarden waaraan daklozen moeilijk kunnen voldoen. Het is niet eenvoudig om als drugsverslaafde via het OCMW aan een bestaansminimum te komen, omdat wordt gesteld dat iemand clean dient te zijn. Ook is zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de nachtopvang onvoldoende. Nachtopvang De Biekorf is één van de weinige mogelijkheden die een dakloze heeft om te overnachten, en wordt als allerlaatste toevluchtsoord beschouwd. Mensen worden door het tekort aan plaatsen geregeld uitgeloot en moeten daardoor alsnog op straat slapen. De monitor is daarnaast kritisch over de prijs en de openingsuren van De Biekorf, en over het feit dat men er als onbekende dakloze niet makkelijk binnen zou kunnen komen. Ook illegalen en mensen die niet leven op Antwerps grondgebied zouden niet binnen mogen. Overigens geeft een woordvoerder van De Biekorf aan dat het voor illegalen altijd 2 bedden reserveert (persoonlijke communicatie, 14 mei 2009). De monitor is echter wel positief over het feit dat drugsgebruik in De Biekorf gedoogd wordt, al is het niet goed dat dit soms in de nabijheid van

niet-gebruikers gebeurd. Andere opvangcentra zitten vol of stellen bepaalde eisen, waardoor daklozen die drugsgebruiker of illegaal zijn moeilijk ergens terecht kunnen. De monitor stelt een uitbreiding van de huidige (nacht)opvangcapaciteit voor. Ook is er behoefte aan een bed-bad-broodvoorziening voor de dakloze drugsgebruikers. Dit is een plaats waar gemarginaliseerde drugsgebruikers steeds voor een korte periode terecht kunnen. Net als betrokkenen eerder aangaven, is in Antwerpen volgens de monitor veel behoefte aan meer begeleid wonen, een derde inloopcentrum en mobiele psychiatrie. Zoals eerder aangegeven zal een extra inloopcentrum en mobiele psychiatrie er in de toekomst gaan komen. Daarnaast is decentralisatie van de bestaande (drugs)hulpverlening een aanbeveling. Een ander belangrijk punt waarover de monitor spreekt is dat het goed zou zijn als er in Antwerpen een telling komt van de dakloosheidsproblematiek in de stad, omdat officiële cijfers nu nog ontbreken (Decorte & Tieberghien, 2008).

In een recent intern document van de stad Antwerpen staan aanbevelingen vanuit de hulpverlening ten aanzien van het huidige voorzieningenaanbod. Die komen gedeeltelijk overeen met wat hiervoor is besproken. De hulpverlening geeft aan dat er behoefte is aan een gedifferentieerd woonaanbod, straatpsychiatrie, een mobiele verpleegkundige, openbare toiletten, een extra inloopruimte en een gebruikersruimte. Een algemene aanbeveling is dat er behoefte is aan laagdrempelige voorzieningen. Extra aandacht dient er te zijn voor de doelgroepen 18 tot 25 jarigen, de 'moeilijke' doelgroep en EU-burgers zonder geldige papieren. Daarnaast wordt getwijfeld aan de rol van de politie bij het aantreffen van daklozen. Het is namelijk de vraag of de politie voldoende op de hoogte is van de bestaande hulpverlening (persoonlijke communicatie, 16 juni 2009).

5.3 Veiligheidsbeleid en de omgang met dakloosheid

5.3.1 Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid

Uit verschillende beleidsdocumenten valt op te maken dat vanaf het begin van de 21^e eeuw het thema veiligheid hoog op de politieke agenda staat in de Stad Antwerpen. Hiervoor werd al duidelijk dat betrokkenen van mening zijn dat het Vlaams Belang invloed heeft op de grote aandacht die er tegenwoordig is voor overlast. Volgens een medewerker van de gemeente is begin jaren '90 door de partij het thema veiligheid op de agenda geplaatst. De oprichting van de stadsdienst Integrale Veiligheid zou hier een rechtstreeks gevolg van zijn (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009). Later is Integrale Veiligheid met de dienst Sociale Zaken samengevoegd tot de nieuwe dienst Samen Leven. In 2004 is het veiligheidsbeleid van Antwerpen concreet op papier gezet met het Stadsplan Veilig. Dit geeft aan hoe belangrijk het thema tegenwoordig is. Het plan geeft aan dat Antwerpen voor inwoners, bezoekers en werknemers veiliger moet worden. Een veilige en leefbare stad is volgens het rapport een vitale plaats die mensen en activiteiten aantrekt. Volgens het beleidsdocument is er onder de inwoners van de stad grote ontevredenheid en onbehagen. De feitelijke onveiligheid mag dan wel gedaald zijn, maar de ervaren onveiligheid blijft groot, zo wordt aangegeven. Angstgevoelens, onzekerheid en onbehagen zorgen volgens het rapport voor onveiligheidsgevoelens. Het ervaren van overlast heeft invloed op de onveiligheidsgevoelens van mensen. De weerbaarheid van mensen bepaald voor een deel in hoeverre een persoon onveiligheidsgevoelens ervaart. Ook verschilt de tolerantiegraad ten opzichte van fenomenen zoals de geconcentreerde aanwezigheid van sociaal kwetsbaren waaronder bedelaars en daklozen van persoon tot persoon. Het beleidsdocument heeft tot doel een daling van de criminaliteit te bewerkstelligen, en moet ervaren overlast en onveiligheid aanpakken. Er wordt concreet ingegaan op drugsgerelateerde overlast, wat zich in een aantal wijken concentreert. Er wordt gesteld dat er een verband bestaat tussen problematisch drugsgebruik, criminele veelplegerij en criminele overlast. Een groot deel van de veelplegers (80%) zou volgens het rapport verslaafd zijn aan drugs, alcohol of gokken. Deze verslaving zorgt voor diefstal en overlastgevend gedrag. Onder overlastgevend gedrag worden psychische verwardheid, zwerven en een ongezond voorkomen verstaan (Integrale Veiligheid, 2004).

Het huidige bestuursakkoord stelt dat Antwerpen de meest aantrekkelijke leefomgeving moet zijn voor wie er woont, werkt of op bezoek komt (Stad Antwerpen, 2006). Het bestuursakkoord geeft aan dat steden steeds belangrijker worden, en dat Antwerpen het kloppende hart van de Vlaamse economie en

een tot ver buiten de landsgrenzen aantrekkelijke stad moet blijven. Het stadsbestuur wil jonge gezinnen met kinderen en babyboomers vanuit de randgemeenten naar de stad trekken. In Antwerpen moet zowel het wonen als het openbare domein kwaliteitsvol zijn. Een comfortabel, mooi en veilig openbaar domein is voor zowel bewoners als bezoekers gewenst. Het bestuursakkoord geeft aan dat de stad met bestuurlijke maatregelen en gemeentelijke administratieve sancties (GAS-boetes) controle houdt op het openbare domein zodat overlast vermeden kan worden. De GAS-boetes zijn een instrument waarmee politieambtenaren en gemachtigde ambtenaren overlast kunnen aanpakken. De stad streeft hiermee naar een 'lik-op-stukbeleid'. Verderop in dit hoofdstuk is meer te lezen over deze boetes. Het bestuursakkoord geeft daarnaast concreet aan dat prostituees en verslaafde veelplegers in samenspraak met de gerechtelijke overheid een individuele aanpak moeten krijgen. Er moet daarnaast een passend zorgaanbod en een betere afstemming tussen de verschillende diensten zijn.

Sinds de vaststelling van het Zonaal Veiligheidsplan 2005-2008 van de lokale politie Antwerpen is overlastbestrijding ook vanuit de politie een prioriteit (Integrale Veiligheid, 2004). In het Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012 is overlastbestrijding nog altijd een belangrijk onderdeel. Er wordt aandacht besteed aan het beheersen van drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit. Met betrekking tot zware verslaafden en de overlast hiervan op het openbaar domein, wordt gesteld dat de politie een doorverwijzende taak heeft voor de aanpak van de problemen. Vanuit de politie wordt gepleit voor gedwongen behandeling in plaats van sanctioneren. Buurtgerichte politieacties richten zich dan ook niet op de vraagzijde maar op de aanbodzijde van de drugsmarkt, namelijk de dealers (Lokale Politie Antwerpen, 2009).

Vanuit de Stad Antwerpen wordt met het Drugsbeleidsplan 2009-2012 tegenwoordig specifiek aandacht besteed aan de drugsproblematiek in de stad. Overlast en criminaliteit door drugsgebruik en drugshandel zijn in de openbare ruimte ontoelaatbaar, zo stelt het beleidsplan. Het plan heeft als doelen preventie, overlastaanpak, criminaliteitaanpak, activering en zorg. Als beleidsstrategie wordt gekozen voor een combinatie van preventie en repressie, en dit houdt in dat zowel drang- als dwangmaatregelen zullen worden toegepast. Er zijn in de stad een aantal hotspots aangewezen als drugsoverlastgebied, en hiervoor worden convenanten opgesteld waarin werkafspraken zijn opgenomen voor de verschillende betrokken actoren. Er is dus gekozen voor een integrale aanpak van de drugsoverlastgebieden (SODA, 2009).

Hulpverlening aan daklozen vindt enerzijds plaats vanuit welzijnsperspectief, maar anderzijds speelt vaak het veiligheidsperspectief een rol. Drugshulpverleners in Antwerpen geven aan dat ook de hulpverlening aan drugsgebruikers in de stad steeds meer vanuit een overlastperspectief benaderd wordt. Ze betreuren het dat de aanpak van overlast voorop staat in plaats van het welzijn van de cliënt (Vanderstraeten, 2004). Ook Decorte e.a. (2004) geven aan dat beleid in Antwerpen ten aanzien van drugsgebruikers steeds meer verworden is tot een beleid gericht op het bestrijden van overlast. Het risico bestaat dat de drugshulpverlening die hierbij wordt gebruikt, ongeschikt wordt aan de overlastbestrijding.

5.3.2 Politieel optreden

In de stad wordt politieel opgetreden in politiezones waar drugsoverlast en andere vormen van overlast nadrukkelijk aanwezig zijn, en wanneer de bevolking hierover klachten heeft (Decorte e.a., 2004). Onder leiding van de stadsdienst Samen Leven is er volgens een woordvoerder van de politie een andere wind gaan waaien in Antwerpen. Tegenwoordig is er sprake van een lik-op-stukbeleid. Vanaf de komst van het Stadsplan Veilig in 2004 zijn er volgens de woordvoerder georganiseerde politieacties in Antwerpen. Bij de uitvoering van dit beleid wordt ook de hulpverlening betrokken. De hulpverleningssector wenst echter niet samen te werken rondom drugsgerelateerde straatacties, omdat zij uitgaan van de vrijwilligheid van de drugsgebruikers. 'Wie echt hulp wil die krijgt hulp en die wordt ook geholpen', aldus de woordvoerder. Volgens hem zijn er echter geconcentreerd in de stad grote groepen dakloze drugsgebruikers die geen hulp aanvaarden. Op die mensen wordt net zo lang repressie toegepast, totdat ze inzien dat ze geholpen moeten worden. Volgens de woordvoerder heeft de stad overigens al een aantal jaar het besef dat het daklozenprobleem niet opgelost kan worden met alleen politieel optreden. Louter wegpesten van daklozen door de politie heeft ook volgens de woordvoerder geen zin. Men zal iets aan het probleem zelf moeten doen en alternatieven moeten bieden. Door meer voorzieningen te

creëren kan de criminaliteit en de overlast afnemen. De politie zou willen dat er een totaalpakket komt in Antwerpen, waarbij de politie verantwoordelijk is voor het repressieve luik, en de stad zorgt voor voldoende hulpverlening (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009).

Veel hulpverleners en andere betrokkenen blijken een negatieve houding te hebben ten opzichte van de politie. Daklozen worden volgens hen overal weggestuurd, bijvoorbeeld uit de metro en parkeergarages. De meeste kritiek heeft betrekking op de georganiseerde politieacties. Volgens een medewerker van een daklozenvoorziening zijn er in de zomer van 2008 bijvoorbeeld politieacties geweest op het Astridplein voor het Centraal Station. Tot die tijd was het een gecentraliseerde plaats voor daklozen om te hangen, te drinken en te slapen. Het station en het plein hebben een facelift gehad en dit is volgens de respondent de reden dat de politie veel mensen heeft opgepakt. Overigens zijn er volgens de respondent altijd stelselmatig 'schoonveegacties' in het centrum in de periode voor de grote vakantie en Kerst, 'zodat toeristen niet merken dat er daklozen zijn' (persoonlijke communicatie, 18 mei 2009). Veel informanten zijn van mening dat met de repressieve aanpak in Antwerpen de zichtbaarheid van de dakloosheidsproblematiek dan wel afneemt, maar dat problemen daarmee alleen verplaatst worden en dus niet oplossen. Ze geven aan dat er sociale oplossingen nodig zijn, terwijl de stad op korte termijn verbeteringen wil zien. Door het gebrek aan voorzieningen voor daklozen moeten momenteel de politie en justitie de problemen oplossen. De politie doet daarbij wat hen van hogerop wordt opgedragen. Één respondent is daarom niet zo zeer kritisch op het politieoptreden, maar wel op het achterliggende beleid dat deze acties aanstuurt (persoonlijke communicatie, 20 mei 2009). Een ander beschouwt de politieacties in de stad als groot machtsvertoon. De politie zou op een nettere manier te werk kunnen gaan, en ook buiten de acties om aanwezig moeten zijn. Het is zinloos als de Antwerpse politie daklozen louter op fouten wijst (persoonlijke communicatie, 26 mei 2009). Iemand verteld dat er de laatste 10 jaar minder wordt getolereerd in Antwerpen. Volgens hem zou de stad toleranter moeten zijn voor mensen die er anders uit zien, en moeten werken aan alternatieven voor mensen met problemen (persoonlijke communicatie, 10 juni 2009). Weer een andere betrokkene is van mening dat de problemen in Antwerpen niet opgelost kunnen worden door daklozen continue boetes te geven, en door je als gemeente alleen te richten op overlastbestrijding en veiligheid. Mensen hangen volgens hem op straat rond omdat ze momenteel nergens terecht kunnen. 'En dan kun je ze continue weggagen en zeggen; 'je mag hier niet op straat zijn', maar als je nergens terecht kunt'. Pure repressie is niet de oplossing, zo geeft hij aan. Maar de Stad Antwerpen is volgens de betrokkene ook niet eenzijdig repressief. Zo ondersteunt de stad bijvoorbeeld het omruilen van drugsspuiten door gebruikers, en zorgt het dat gebruikte spuiten van straat worden gehaald (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009).

Ook volgens een woordvoerder van de gemeente zorgt dakloosheid voor een spanningsveld tussen verschillende partijen. Er is namelijk veel wantrouwen tussen de hulpverleners enerzijds en de politie en de stad anderzijds. De hulpverlening en de straatbewoners zien het optreden van de stad en de politie als een repressief beleid. Omdat daklozen niet zijn weg te toveren moet de stad met de problematiek om leren gaan. De stad moet echter optreden als winkeliers en burgers in grote mate overlast ondervinden van daklozen die zich ophouden in de openbare ruimte. Volgens de ambtenaar wordt door de politie menselijk omgegaan met daklozen, en is het niet de bedoeling om mensen van straat te vegen. Er wordt wel degelijk geprobeerd daklozen naar de juiste hulpverlening te sturen, maar velen willen niet geholpen worden en gedwongen opnames zijn vaak niet mogelijk, zo geeft hij aan (persoonlijke communicatie, 3 juni 2009).

Behalve hulpverleners zijn ook daklozen zelf negatief over de rol van de politie. Ook een bekende Antwerpse bedelaar die al vanaf begin jaren '90 zijn tijd doorbrengt op het Astridplein voor het Centraal Station uit kritiek. Hij maakt daarbij onderscheid tussen de verschillende categorieën politieagenten. Omdat buiten slapen verboden is werd hij de eerste maanden van zijn daklozenbestaan van zijn slaapplek weggestuurd door de politie. Naar eigen zeggen omdat ze hem nog niet kenden. Op een gegeven moment was het geen probleem meer, en lieten ze hem liggen. Bedelen is volgens hem altijd een probleem geweest. Hij is daarbij vaak weggestuurd en dan zocht hij een andere plaats op. Ook liep hij altijd het risico meegenomen te worden naar het bureau. Een groot probleem voor de bedelaar is de fietsbrigade van de politie, die hem vrijwel altijd wegstuurt. De politie van Antwerpen heeft deze fietsbrigade vanaf

het begin van de 21^e eeuw, en hiermee kan handhaving strikter plaatsvinden. De bedelaar noemt hen 'overlastpolitie'. Ook jonge agenten sturen hem vaak weg (persoonlijke communicatie, 22 juli 2009). Een andere ex-dakloze geeft aan dat je als dakloze gemakkelijk in aanraking komt met de politie:

Je ziet er uit als een junkie, en dan wordt je snel opgepakt. En zeker met deze vakantiedagen omdat er veel toeristen zijn en zo. Ze hebben ook niet graag dat er daklozen op straat zitten om te bedelen of het één en ander. (persoonlijke communicatie, 6 juli 2009)

De politie maakt hiervoor volgens hem ook gebruik van agenten in burgerkleding. Barendregt en Rodenburg stellen in 2004 vast dat het politieoptreden in Antwerpen drugsgebruikers verspreidt en verplaatst, maar dat hierdoor het aantal drugsgebruikers vermoedelijk niet afneemt. Opjagen is op langere termijn juist contraproductief omdat het leidt tot (verdere) marginalisering en verloederding van drugsgebruikers. Het zal de zichtbaarheid van deze mensen juist doen toenemen. Het politieoptreden zou volgens Barendregt en Rodenburg vanuit humanitair- en volksgezondheidsperspectief gepaard moeten gaan met extra inspanningen van de drugshulpverlening op het gebied van primaire levensbehoeften van drugsgebruikers. Ook Decorte en anderen (2004) geven aan dat door een gerichte politieactie op een bepaald plein de problematiek voor een bepaalde tijd naar een ander plein verschuift. Een deskundige geeft aan dat de repressieve benadering van de dakloosheidsproblematiek in Antwerpen een gevolg kan zijn van de invloed van het Vlaams Belang:

Kennelijk is er binnen de Antwerpse samenleving, kijkend naar de politieke verhoudingen, minder draagvlak om sociaal in te grijpen en wel draagvlak om repressief in te grijpen. (...) Ik vermoed dat er dus toch minder politiek of electoraal draagvlak is om geld te steken in deze kwetsbare groepen. (...) Dat mensen niet begrijpen dat het ook structureel de eigen situatie zou kunnen verbeteren. Dat ze dat andere mensen gewoon niet gunnen zou je kunnen zeggen. (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009)

Het volgende voorbeeld laat duidelijk zien op welk punt de Antwerpse aanpak van de dak- en thuislozenproblematiek tekort schiet. Na de opening van de nieuwe parkeergarage onder het Koningin Astridplein bij het Centraal Station in 2006, bleek dat de verdieping -1 steeds vaker gebruikt ging worden door daklozen. Dit gedeelte van de parkeergarage herbergt een grote fietsenstalling en is vrij toegankelijk. De verdiepingen -2 en -3 zijn uitsluitend bedoeld voor het parkeren van auto's en zijn al dan niet bewust altijd al alleen toegankelijk geweest voor mensen met een parkeerticket. Op die manier houdt men het ongewenste gebruik zoals bij de fietsenstalling buiten de deur. Vaak ging het in 'de -1' om mensen met een psychiatrische aandoening en/of een verslavingsproblematiek. Er werden drugsspuiten aangetroffen en men merkte dat de ruimte als openbaar toilet werd gebruikt. In de ogen van de bevolking verloederde het gebouw, waardoor het minder aantrekkelijk werd om er te komen. Winkeliers, buurtbewoners en bezoekers kwamen met klachten over overlast, en de stad wilde het probleem weg hebben. De politie kwam er achter dat alleen boetes schrijven tegen de verschillende strafbare feiten die werden gepleegd geen oplossing was. Er moest meer samenwerking komen met de hulpverlening. Om de overlast op een juiste manier aan te kunnen pakken is eind 2008 als proef een samenwerkingsprotocol gesloten tussen CAW Metropool, de lokale politie Antwerpen en de stad Antwerpen. In het protocol is te lezen:

Ondanks de aanwezigheid van opvanginitiatieven in Antwerpen en de inrichting van noodbedden, maakt een diverse groep van daklozen geen gebruik van deze voorzieningen. Ook op het Koningin Astridplein -1 worden personen aangetroffen die niet willen of niet kunnen gebruik maken van een aanbod dat hun levensomstandigheden menswaardiger maakt. (intern document CAW Metropool)

Volgens het protocol is een integrale benadering nodig, omdat de situatie van de personen die in de parkeergarage verblijven complex is. Het protocol geeft aan dat wanneer een overlastgevend persoon wordt aangetroffen door de politie, deze persoon wordt doorverwezen naar de juiste hulpverlening. Overlast is bijvoorbeeld storend rondhangen en slapen. De proefperiode is voorbij en het protocol is door alle partijen geëvalueerd (intern document CAW Metropool). Volgens een woordvoerder van de

gemeente is men met de uitvoering van het protocol een telling gaan uitvoeren, en tevens werd bekeken wat de achtergrond van de daklozen was. Duidelijk moest worden om wie het ging, met wat voor problemen ze kampten en of ze bekend waren in de hulpverlening. Per maand trof men ongeveer 25 verschillende personen aan. Een deel van de hulpverlening zou hebben geweigerd om mee te werken aan het protocol, omdat men van mening was dat er te weinig aandacht uitging naar het welzijn van de daklozen. De nadruk zou te veel liggen op overlastbestrijding. In de praktijk blijkt de uitvoering van het protocol moeilijk te zijn omdat veel daklozen beweren niet geholpen te willen of niet geholpen te kunnen worden (persoonlijke communicatie, 16 juni 2009). Een aantal daklozen die ten tijde van het onderzoek vrijwel permanent in de bewuste parkeergarage overnachtten merken op dat hun aanwezigheid niet op prijs wordt gesteld. Zo vertelt een mannelijke dakloze:

De politie, die komen ons gewoon lastig vallen. (...) Om het kort te vertellen willen ze de daklozen weg hebben uit Antwerpen. Buiten ook, ik heb 8 boetes gekregen omdat ik in een bushok ging liggen die niet meer gebruikt wordt. (...) Wat zeggen ze hier, 'ga naar de Biekorf'. (...) Je wordt voor van alles weggestuurd, overal. (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2009)

De reden waarom ze zowel overdag als 's nachts meestal in de (semi-) openbare ruimte verblijven is duidelijk: 'In De Vaart zijn het junkies die er binnen komen en in de Biekorf ook' (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2009). Vrijwel alleen inloopcentrum De Steenhouwer is voor hen een bruikbare voorziening. De politie probeert in deze parkeergaragekwastie een doorverwijzende rol te hebben, maar bij gebrek aan hulpverlening en mogelijkheden voor drang- en dwangmaatregelen kan men vaak niets anders doen dan boetes uitschrijven.

5.3.3 Politiecodex

Vanaf 1999 is het door een wetswijziging mogelijk om bij het handhaven van het gemeentelijke politiereglement proces-verbalen op te leggen zonder tussenkomst van een strafrechter. Een gemeente kan nu zelf administratieve sancties vaststellen en toepassen. De stad Antwerpen maakt van deze mogelijkheid uitvoerig gebruik. Vanaf 2005 is in Antwerpen de nieuwe Code van Gemeentelijke Politiereglementen (politiecodex) van kracht. De gemeente kan nu alle inbreuken die hierin zijn opgenomen beboeten met gemeentelijke administratieve sancties (GAS). Wegens uiteenlopende inbreuken kan een persoon een administratieve geldboete (AGB) ontvangen tot een maximum van 250 euro. Politieambtenaren, hulpagenten en gemeentelijke ambtenaren zijn door de wetswijziging bevoegd om deze proces-verbalen op te leggen. Door de wijziging van de nieuwe gemeentewet worden al een aantal jaar 'samenlevingsproblemen' en 'antisociaal gedrag' bestraft met GAS-boetes. Hierdoor blijven overlastfenomenen minder vaak onbestraft als in het verleden. De Antwerpse politiecodex vormt zoals gezegd het juridisch kader van deze GAS-boetes, en kan steeds aangevuld en aangepast worden (Integrale Veiligheid, 2004).

Wanneer de inhoud van de in 2005 vastgestelde politiecodex wordt bekeken wordt duidelijk dat een dakloze risico loopt op een GAS-boete wegens onder andere ontlasten, samenscholing, bedelen en prostitutie, en voor het spelen van muziek is een vergunning nodig. Daarnaast kan aan mensen een straat- en plaatsverbod worden gegeven voor een bepaalde termijn. Het bedelverbod geldt voor verschillende pleinen en straten, voor ingangen en parkeerplaatsen van 'grootwarenhuizen' en voor de zogenaamde toeristische as. Betrokkenen geven overigens aan dat bedelen al voor de invoering van de GAS-boetes verboden was. Wordt men betrapt op bedelen dan riskeert men een geldboete die oploopt naarmate men vaker gestraft wordt. Het bedelverbod is ook bedoeld om op te treden tegen de criminele netwerken die soms achter bedelpraktijken schuilen, en tegen agressief bedelen. Het verbod dat geldt voor een groot aantal plaatsen in de stad, zorgt er voor dat er voor daklozen weinig gunstige plekken over blijven om te bedelen, tenzij ze het risico willen lopen om een GAS-boete te ontvangen. Volgens de politiecodex is prostitutie in het openbaar verboden, en is alleen in 3 straten in de stad raamprostitutie toegestaan (Stad Antwerpen, 2007). De politiecodex zegt niets over slapen in de openbare ruimte, maar volgens betrokkenen is ook dit al lange tijd verboden. Mogelijk wordt hiertegen op basis van andere wetgeving opgetreden.

De betrokkenen zijn van mening dat straatbewoners worden opgejaagd door de GAS-boetes. Door het actieve handhavingsbeleid ontvangen 'straatbewoners' voor allerlei zaken gemakkelijk een boete. Volgens betrokkenen blijven de boetes die daklozen ontvangen overigens vaak onbetaald. Door ze te 'stapelen' kunnen ze een bepaalde tijd in detentie terecht komen.

5.3.4 Fysieke maatregelen

Behalve door GAS-boetes wordt het ook door allerlei fysieke maatregelen moeilijker om de tijd door te brengen in de (semi-)openbare ruimte. Een respondent vertelt:

Dat is rampzalig. Je kunt nergens naar het toilet, de afdakjes halen ze expres weg, de banken maken ze expres zo dat je er niet gemakkelijk op kunt liggen, dat je geen gemakkelijke houding kunt vinden. Het wordt er allemaal op berekend tegenwoordig. Hekken, toezicht op de plaatsen. (persoonlijke communicatie, 26 augustus 2009)

In 2006 besloot de stad om krotten en onbewoonbaar verklaarde woningen dicht te spijkeren met stalen platen. De bewuste plaatsen waren voorheen gemakkelijk binnen te dringen door krakers, verslaafden en daklozen, en daar wilde Antwerpen wat aan doen om verloedering van buurten te voorkomen ('Stalen platen voor', 2006). De stad Antwerpen heeft volgens een woordvoerder van de politie daarnaast de laatste 10 jaar al dan niet bewust stelselmatig openbare toiletten weggenomen bij het vernieuwen van openbare ruimten (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). Verschillende betrokkenen geven aan dat meer openbare toiletten tegenwoordig gewenst zijn. December 2008 is dan ook door daklozen en verschillende organisaties actie gevoerd voor meer openbare toiletten. Tegen het 'wildplassen' plaatste de stad als proefproject op strategische plekken tijdelijke plaszuilen, en een aantal daarvan zullen uiteindelijk worden vervangen door definitieve en betere urinoirs. Ook bekijkt de stad de mogelijkheid om toiletten in overheidsgebouwen open te stellen (Goossenaerts, 2008; Openbare toiletten, 2009). Een andere maatregel waar daklozen mee te maken krijgen is videobewaking. Het Stadsplan Veilig (Integrale Veiligheid, 2004) geeft aan dat op bepaalde 'hotspots' cameratoezicht gewenst is, omdat daarmee de veiligheid vergroot kan worden. Cameratoezicht werkt volgens het plan preventief en wordt gebruikt als aanvulling op het klassieke toezicht. In 2000 werden al camera's in Antwerpen opgehangen in het kader van het voetbalevenement Euro 2000. Het Antwerpse stadsbestuur besloot eind 2005 uiteindelijk om het bestaande videotoezicht uit te breiden in de Diamantwijk en langs de as Grote Markt, Meir en De Coninckplein. Hiermee werd de stedelijke beleidsnota gevolgd, waarin staat vermeld dat Antwerpse burgers in verschillende wijken onveiligheidsgevoelens ervaren door onder andere straatcriminaliteit en sluikstorten. In 2007 zijn 50 extra camera's in gebruik genomen in de straten met de grootste overlast, en in Antwerpen-Noord en Borgerhout. Antwerpen heeft nu in totaal 77 camera's in de openbare ruimte. Het staat duidelijk aangegeven op welke plaatsen de camera's aanwezig zijn, en daarmee zouden ze ook een ontmoedigend effect moeten hebben. De 50 extra camera's waren overigens een proefproject. In 2009 heeft de stad de effecten geëvalueerd, en besloten welke aanpassingen er verricht moesten worden (Tein Telecom, 2008). Al met al wordt het er voor daklozen en verslaafden met dit soort maatregelen niet gemakkelijker op om aanwezig te zijn in de openbare en semi-openbare ruimte.

5.4 Stadsvernieuwing en overlastbestrijding op het De Coninckplein

5.4.1 Stadsvernieuwing in Antwerpen

In Antwerpen wordt door de stad hard gewerkt om allerlei gebieden op te waarderen. Antwerpen-Noord waar zich het stadsvernieuwingsgebied De Coninckplein bevindt is hierin een belangrijke hotspot. Over dit plein zal verderop in deze paragraaf uitgebreid worden gesproken. Al een aantal jaar ondergaat ook de rest van Antwerpen-Noord een metamorfose. Met grootschalige projecten en infrastructurele werken wordt getracht het gebied op te waarderen. In het gebied wordt onder meer gewerkt aan een nieuw park, de heraanleg van de belangrijkste verkeersader van de binnenstad, de verbouwing van het busstation en de heraanleg van het plein voor het Centraal Station. Daarnaast is het Centraal Station volledig verbouwd en gerenoveerd en krijgt het een hogesnelheidstreinverbinding. Ook in woonbuurten in Antwerpen-Noord worden verschillende projecten uitgevoerd, straten en pleinen heraangelegd en gebouwen gerenoveerd.

Het is duidelijk dat al deze ruimtelijke veranderingen moeten zorgen voor een hoogwaardigere uitstraling van het gebied waardoor de aantrekkelijkheid toe zal nemen. Het Centraal Station wordt gezien als de toegangspoort tot de stad en een aantrekkelijke omgeving is dan ook van groot economisch belang. Niet alleen in dit deel van de stad wordt gewerkt aan de opwaardering van de stedelijke ruimte. De havengebieden ten noorden van de stad die grenzen aan het centrum verliezen hun industriële functie, of hebben dit al verloren, en veranderen in woongebieden met daarin hoogwaardige restaurants, cafés en culturele voorzieningen. Ook de gehele kade tussen de rivier de Schelde en het centrum van de stad zal op de schop worden genomen en transformeren tot een toeristische trekpleister en populaire wandelzone.

Verschillende betrokkenen zijn kritisch over de stadsvernieuwing die plaatsvindt in de stad omdat het invloed heeft op de dakloosheidsproblematiek. Buurten worden opgeknapt en de stad is bezig met het aantrekken van de middenklasse, de bevolkingsgroep die de stad in het verleden bewust is gaan verlaten. De stad wil vooral meer jonge gezinnen aantrekken en behouden. Ook probeert de stad hoogwaardige winkels aan te trekken. De informanten geven aan dat de stad steeds netter aan het worden is, en dat tegelijkertijd met het opwaarderen van de buurten deze ook steeds duurder worden. Hierdoor wordt de huur voor veel mensen onbetaalbaar. Verschillende betrokkenen merken dan ook op dat in Antwerpen de armoede naar de buitenwijken van de stad verschuift, wat veroorzaakt wordt door de stadsvernieuwing in de binnenstad. De stadsvernieuwing werkt dan ook gentrificatie in de hand. Ook Antwerpen-Noord moet volgens een betrokkene vooral voor jonge gezinnen aantrekkelijk worden. Daarom investeert men onder andere in het Park Spoor Noord (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). De gesprekspartners zien in dat het beleid van de stad ten koste gaat van straatbewoners. Terwijl de stad aan het vernieuwen is, wordt dakloosheid steeds meer als een probleem beschouwd. Daklozen en andere marginale bevolkingsgroepen hebben negatieve invloed op de aantrekkingskracht van de gebieden waar stadsvernieuwing plaatsvindt.

In Antwerpen-Noord werkt men met een krotspotteam wat langs woningen gaat om bijvoorbeeld te kijken hoeveel mensen er wonen, en hoe de staat van het pand is. Veel betrokkenen zijn negatief over dit Krot Op project. Het zou juist leiden tot dakloosheid omdat panden gedwongen gesloten worden. Volgens een Antwerps gemeenteraadslid is er daarnaast sprake van een bewuste jacht op illegalen, en vooral de Krot Op teams van de politie zouden daarbij misbruik maken van hun macht. Volgens hem mag de politie niet zo maar iemands woning betreden. Ook niet wanneer het vermoeden bestaat dat er mensen zonder papieren wonen (Stynen, 2008).

5.4.2 De problematiek van het De Coninckplein

Het Stadsplan Veilig (Integrale Veiligheid, 2004) beschouwt Antwerpen-Noord als een van de gebieden waar overlast zich concentreert. Concreet wordt het gebied Atheneum-Statiekwartier als 'hotspotbuurt' aangemerkt, en verschillende straten in de omgeving van het De Coninckplein zijn tot 'hotspotstraat' uitgeroepen. Het veiligheidsbeleid van de stad heeft dus veel aandacht voor het De Coninckplein en omgeving. Het plein bevindt zich nabij het Centraal Station van Antwerpen en is door de jaren heen beroemd en berucht geworden. Het plein was tot en met de jaren '70 het middelpunt van een volkse uitgangsbuurt, waarna het plein met verschillende problemen te kampen kreeg en in verval raakte (De Meulder, Devisch, Louwette & Van Meerbeek, 2001; Lauwers, 2009). Volgens Barendregt en Rodenburg (2004) kreeg het plein in de jaren '70 en '80 te maken met drugsgebruik en drugshandel. Het zeer negatieve imago dat het plein jarenlang had werd ook veroorzaakt door verwaarloosde panden en tippelprostitutie. Het plein heeft volgens de Antwerpse Drug- en Alcohol Monitor in de geschiedenis altijd al belastende functies gehad. Dat is een probleem waarmee veel stationsbuurten kampen. Vanaf eind jaren '80 en in de jaren '90 kreeg het plein volgens de monitor te maken met leegstand en een verslechtering van het imago. Het publiek op het De Coninckplein werd steeds ruiger. De straatscene is er altijd al geweest, maar werd destijds zichtbaarder. Het De Coninckplein wordt tegenwoordig gezien als het centrum van de Antwerpse drugscene. Dit komt mede door de aanwezigheid van de belangrijkste instellingen voor drugsverslavingszorg in de omgeving, namelijk De Sleutel en Free Clinic (Decorte & Tieberghien, 2008). Het De Coninckplein wordt volgens Decorte en anderen (2004) door de media en door buitenstaanders altijd geassocieerd met de aanwezigheid van groepen drugsgebruikers, dealers,

prostituees, marginalen, kansarmen, illegalen, vluchtelingen en criminelen. Pas de laatste jaren wordt de aanwezigheid van deze groepen en het plein zelf in de media en in de publieke opinie automatisch verbonden met het begrip overlast. Het plein heeft ook volgens hen altijd al afwijkende fenomenen gekend. Het wordt tegenwoordig beschouwd als concentratiepunt van drugsgebruik en dus drugsoverlast, wat onder meer het gevolg zou zijn van de concentratie van drugshulpverlening rond het plein. Het is een plaats met een zichtbare drugscene en straatprostitutie. In verschillende rapporten wordt dus aandacht besteedt aan de concentratie van drugshulpverlening rond het plein. Specifiek wordt Free Clinic vaak genoemd binnen de overlastproblematiek op en rond het De Coninckplein. Free Clinic is een ambulante medisch-sociaal opvangcentrum wat zich richt op mensen met een zware en langdurige drugsverslavingsproblematiek. Er wordt probeert drugsgebruikers te re-integreren in de samenleving. Een verslaafde kan er onder andere terecht voor schone spuiten en methadonverstrekking. De gemeente besloot Free Clinic richting het De Coninckplein te verhuizen en daarmee werd geprobeerd de doelgroep die zich daar al bevond beter te bereiken. In 1998 heeft deze verhuizing uiteindelijk plaatsgevonden en hierdoor is de straatscene op en rond het plein nog wat meer versterkt. Het leidde tot een zichtbare toename van het aantal overdag rondhangende en slordig uitziende drugsgebruikers. Het is echter niet zo dat Free Clinic kan worden gezien als enige oorzaak van de overlast want verslaafden hingen voor de komst ook al op het plein rond (Decorte e.a., 2004; Peeters, 2009). Ook veel informanten leggen wat betreft de overlast op het De Coninckplein de link met Free Clinic. Een aantal betrokkenen geeft tevens aan dat het plein vanuit de geschiedenis altijd al een plaats is geweest waar ongewenste activiteiten plaatsvonden, en dat Free Clinic dus niet de enige oorzaak van de problemen is.

Overdag zijn de straatbewoners de meest zichtbare gebruikersgroep van het De Coninckplein. Ze gebruiken het plein als ontmoetingsplek. In de avond verandert het plein in een uitgaansplein en ontmoetingsplek voor mensen van Afrikaanse afkomst. De stad Antwerpen is van mening dat door de duidelijke aanwezigheid van straatbewoners sprake is van visuele overlast (Peeters, 2009). Volgens een medewerker van de stad is op het De Coninckplein het draagvlak overschreden, omdat daar te veel mensen verblijven die overlast veroorzaken (persoonlijke communicatie, 3 juni 2009). Het plein biedt volgens een betrokkene geen beschutte plaatsen waardoor het voor daklozen geen aantrekkelijke plaats is om ook in de avond en nacht te vertoeven (persoonlijke communicatie, 4 augustus 2009). De vaste groep straatbewoners bestaat tegenwoordig uit maximaal 40 tot 50 personen. Dit zijn voornamelijk mannen van boven de 35 jaar met een drugs- of drankverslaving. Bij mooi weer, een verhoogde druk op andere ontmoetingsplekken (bijvoorbeeld door politieacties op het Koningin Astridplein, Groenplaats of St. Jansplein) of wanneer de openingsuren van de inloopcentra wijzigen, kan het wat drukker worden op het De Coninckplein. Niet iedere pleinbewoner is daadwerkelijk dakloos. Velen wonen in collectieve woonvormen of hebben een instabiele huisvestingssituatie. Thuisloosheid komt dus wel veel voor, maar daadwerkelijk overnachten in de nachtopvang of in de buitenlucht is minder het geval. Daarnaast zijn niet alle vaste pleinbewoners verbonden aan Free Clinic en niet alle Free Clinic cliënten hangen rond op het plein. Een deel van de straatbewoners is cliënt van Free Clinic en een beperkt aantal cliënten van Free Clinic bevolkt het plein. Slechts een klein deel van de cliënten van Free Clinic heeft een instabiele huisvestingssituatie of is dak- of thuisloos. Overdag beperken de problemen zich over het algemeen tot wildplassen en andere lichte overlast. Voorbijgangers worden zelden of nooit lastig gevallen. Op en rond het plein wordt vooral 's avonds en in mindere mate overdag in medicijnen en drugs gedeald. Er wordt op het plein echter niet zo zeer drugs gebruikt, maar wel alcohol en cannabis. De sociale controle tussen de straatbewoners is namelijk groot waardoor drugsgebruik niet getolereerd wordt. Door interne conflicten komen vechtpartijen en ruzies voor. Ondanks dat hierbij geen voorbijgangers betrokken zijn, zorgen ze wel voor onveiligheidsgevoelens (Peeters). Ook volgens Decorte en anderen (2004) zijn er vaak hevige discussies tussen drugsgebruikers onderling, en tussen gebruikers en dealers. De overlast die buurtbewoners ervaren wordt volgens de Antwerpse Drug- en Alcohol Monitor (Decorte & Tieberghien, 2008) voornamelijk veroorzaakt door de zichtbaarheid van rondhangende drugsgebruikers, en blijkt amper in verband te worden gebracht met het openbare gebruik van illegale producten maar eerder met alcoholgebruik.

De duidelijke aanwezigheid van straatbewoners op het De Coninckplein heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste reden waarom ze het plein bezoeken is omdat ze daar een sociaal netwerk van lotgenoten

vinden. De pleinbewoners zien elkaar namelijk niet zozeer als vrienden maar als lotgenoten. Op het plein zoeken daklozen bijvoorbeeld iemand die zijn woning ter beschikking wil stellen voor drugsgebruik of een overnachting. Ook zoeken de mensen simpelweg naar sociaal contact. Het plein is een toevluchtsoord voor mensen die geen aansluiting hebben bij de hulpverlening. Het blijkt dat autochtonen gemakkelijker aansluiting vinden bij de hulpverlening dan allochtonen. Veel allochtonen en illegalen kunnen of willen niet naar de hulpverlening, en treffen elkaar op het plein als lotgenoten. Men zou moeten proberen de allochtone straatbewoners aansluiting te laten vinden bij de hulpverlening. Daarnaast is het plein voor straatbewoners belangrijk omdat in de buurt verschillende voorzieningen gevestigd zijn gericht op daklozen en verslaafden. Het De Coninckplein vervult daardoor een centrumfunctie voor de pleinbewoners en een klein deel van de cliënten van Free Clinic. Zo zijn in de wijde omgeving onder andere twee inloopcentra, een nachtopvang, een sociaal restaurant, een woonvoorziening en zoals gezegd De Sleutel en Free Clinic gevestigd. Daarnaast is het plein goed bereikbaar per openbaar vervoer. De drukte op het plein is ook deels te wijten aan het feit dat de twee inloopcentra van de stad niet optimaal kunnen functioneren. Door een gebrek aan middelen zijn de openingsuren beperkt en er is een ruimtetekort bij één van de twee. Omdat er te weinig alternatieven zijn, komen veel daklozen in de middag en in het weekend noodgedwongen samen op het De Coninckplein. De inloopcentra zijn gesloten op de momenten dat ze het meest toegankelijk zouden moeten zijn. Vanuit sociaal veiligheidsoogpunt en rekening houdend met het comfort van straatbewoners, zouden de openingsuren van de verschillende actoren binnen het hulpverleningsaanbod op elkaar afgestemd moeten worden. Storend rondhanggedrag kan hiermee voorkomen worden, en vooral in de winter heeft men behoefte aan alternatieven. Ook het veiligheidsbeleid van de stad heeft er voor gezorgd dat het De Coninckplein een trekpleister voor daklozen werd. Wanneer de controles ten aanzien van straatbewoners op bijvoorbeeld het Sint-Jansplein, het Koningin Astridplein en de Groenplaats strenger werden, verschoven de daklozen richting het De Coninckplein waar vervolgens de bestaande problemen verergerden. Het De Coninckplein wordt daarom als laatste toevluchtsoord beschouwd. Het daklozenfenomeen wordt op veel plaatsen dus onzichtbaar gemaakt, maar heeft als gevolg dat de situatie op een specifieke plek uit de hand loopt. Dit heeft het De Coninckplein mede gemaakt tot wat het tegenwoordig is. Door een zekere mate van gedoogbeleid op de verschillende daklozen 'hotspots' kan de druk verspreid worden (Peeters, 2009). Op die manier kan voorkomen worden dat straatbewoners nadrukkelijk aanwezig zijn op een specifieke plaats. Ook volgens Decorte en anderen (2004) is de zichtbare toename van verslaafden op het plein het resultaat van repressief ingrijpen op andere plaatsen. Door het opjaagbeleid en sluitingsbeleid van de politie is het De Coninckplein de enige overgebleven ontmoetingsplaats geworden. Voorheen was de groep drugsgebruikers namelijk ook te vinden op andere openbare plaatsen waaronder de Groenplaats, Stadswaag en Statiekwartier en in bepaalde cafés die nu gesloten zijn.

Vanaf het begin van de 21^e eeuw wordt getracht het imago van het plein en de directe omgeving te verbeteren. De stad wil af van het slechte beeld van de buurt en nieuwe functies moeten een ander publiek aantrekken. Antwerpen zou graag zien dat (jonge) middenklassers de buurt intrekken. De stad Antwerpen werkte in 2002 voor het plein een masterplan uit waarmee de buurt op moest kunnen waarden. In 2003 zijn het plein en de omliggende straten heraangelegd, en aan het plein is in 2005 de nieuwe centrale stadsbibliotheek geopend. Ook werden huiseigenaren gestimuleerd om hun pand op te knappen. Omdat de opwaardering van het plein problematisch blijft is het De Coninckplein en omgeving een belangrijke locatie voor AG Vespa (het autonoom vastgoedbedrijf van de stad Antwerpen). AG Vespa koopt rondom het plein, net als op andere plaatsen in de stad, verwaarloosde en leegstaande panden op en laat deze renoveren, of kiest voor sloop en nieuwbouw. In de onmiddellijke omgeving van het De Coninckplein worden kwaliteitsvolle gebouwen ontwikkeld, wat een positief effect moet hebben op het plein (Bergmans, 2008; Lauwers, 2009; Peeters, 2009). Een deskundige geeft aan dat het De Coninckplein eigenlijk een mislukt stadsontwikkelingsproject is, omdat private partijen het niet zagen zitten hieraan mee te werken. Daarom ging AG Vespa zich op het plein richten (persoonlijke communicatie, 24 juni 2009). Het De Coninckplein moet volgens één van de nieuwe ondernemers van het plein 'de poort van Antwerpen-Noord' worden. De ondernemer geeft aan dat veel andere ondernemers zich nog niet durven te vestigen aan het in hun ogen 'rare pleintje'. Volgens de ondernemer worden daarmee de daklozen en (ex)verslaafden bedoeld die volgens hem het pleintje vreedzaam bevolken. De nieuwe ondernemers

willen een voorbeeld zijn voor kandidaat-investeerders, en laten zien dat er veel mogelijk is op het plein (Lauwers, 2009).

In een krantenartikel uit 2008 wordt gesteld dat het plein er vanaf de opening van de nieuwe bibliotheek niet veiliger op is geworden. Buurtbewoners klagen en criminaliteitscijfers laten geen verbetering zien (Bergmans, 2008). Ook volgens de stad houdt de overlast en het imagoprobleem door de aanwezigheid van de straatbewoners aan. Ondanks alle inspanningen zijn overdag de straatbewoners die het plein als ontmoetingsplek gebruiken, nog altijd het meest prominent aanwezig. Het plein wordt amper door buurtbewoners gebruikt, en ook bibliotheekbezoekers en nieuwe inwoners van Antwerpen-Noord gebruiken het plein minder dan de stad gehoopt had. De bibliotheekbezoekers hebben een angstgevoel ten opzichte van de straatbewoners, en ondervinden overlast van hen. Ter verbetering van het imago van het plein zou het goed zijn om aandacht te besteden aan het versterken van de aanwezigheid van andere groepen op het plein. De vestiging van de nieuwe centrale stadsbibliotheek is een positieve ontwikkeling maar de bezoekers blijken het plein zoals gezegd amper te gebruiken. De bibliotheek zou haar terras richting het plein kunnen verplaatsen. Hierdoor wordt het pleingebruik minder eenzijdig, en raakt men vertrouwd met de aanwezige straatbewoners. Dit is een manier om angstgevoelens weg te nemen. Daarnaast kan het ongewenste gedrag van de straatbewoners bestreden worden zonder dat daarbij de aanwezigheid van deze groep op zich wordt ontmoedigd. Met andere woorden, de aanwezigheid van de straatbewoners hoeft niet per definitie een probleem te zijn. De stad zou ter verbetering van het imago ook kleine infrastructurele aanpassingen kunnen doen, en net als in de raamprostitutiebuurt een politieantenne op het plein kunnen inplanten (Peeters, 2009). Ook iemand van de gemeente geeft aan dat men op het plein moet proberen een sociale mix te creëren waardoor de daklozen die overdag prominent aanwezig zijn, minder opvallen. Ze hoeven niet te verdwijnen maar het zou goed zijn als ook andere groepen zich op het plein bevinden, en het een ontmoetingsplaats voor iedereen wordt. Er mag volgens deze persoon dan ook geen sprake zijn van sociale verdringing (persoonlijke communicatie, 4 augustus 2009).

5.4.3 Repressieve beleidsstrategieën

Op het De Coninckplein wordt volgens een woordvoerder van de politie tegenwoordig hard opgetreden tegen verschillende vormen van overlast. Hierbij worden bijvoorbeeld ook horecazaken en winkels rondom het plein aangepakt. Het meest recente nieuws was dat in 2009 op het plein een alcoholverbod is ingesteld om op te kunnen treden tegen het overmatige drankgebruik van de straatbewoners (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). Volgens betrokkenen wordt inderdaad door de politie blikjes bier ingenomen, terwijl over het drinken van alcohol op de openbare weg geen bepalingen zijn opgenomen in de politiecodel.

Ter verbetering van het imago van het plein ligt de nadruk al jaren op het terugdringen van de problematische groep straatbewoners. De afgelopen jaren zijn verschillende politieacties uitgevoerd. Dit resulteerde telkens in slechts een tijdelijke imagoverbetering, want zodra de politieaandacht verminderde keerden de straatbewoners terug (Peeters, 2009). De meeste informanten laten zich negatief uit over de repressieve politieacties die al enkele jaren plaatsvinden op en rond het De Coninckplein. De betrokkenen zijn van mening dat de stad hiermee probeert daklozen en andere pleinbewoners weg te drijven van het plein. Vooral de wijze waarop de acties plaatsvinden, stoort de betrokkenen. Bij bepaalde politieacties wordt het plein door de politie omsingeld, en moet iedereen zijn legitimatie laten zien. Hierna wordt door de politie gegevens genoteerd. Door betrokkenen wordt dit als intimiderend ervaren. Hieronder volgt een overzicht van de repressieve beleidsaanpak door de jaren heen.

Al in 2001 werd door de Antwerpse politie structureel opgetreden tegen de overlast op en rond het De Coninckplein (Rommers, 2001). In 2004 klagen buurtbewoners over tippelprostitutie, drugsverslaafden en drugshandel. De Antwerpse politie trachtte destijds al enkele jaren de tippelprostitutie in de Atheneumbuurt weg te krijgen. De gebruikende prostituees moesten uit het straatbeeld verdwijnen. Het zou gaan om een kleine harde kern van aan heroïne verslaafde straatprostituees. Daarom pleitte burgemeester Patrick Janssens voor de mogelijkheid tot het geven van een straatverbod ('Janssens pleit voor', 2004; Verelst, 2004). Eerder in dit hoofdstuk is al duidelijk geworden dat met de nieuwe

politiecodex van 2005 opgetreden kan worden tegen straatprostitutie, en dat men de mogelijkheid heeft om straatverboden te geven. Barendregt en Rodenburg geven in 2004 aan dat men bij het De Coninckplein koos voor een repressieve benadering van het drugsprobleem. Tot aan maart 2004 stond een tijd lang een mobiel politiecommissariaat op het plein gestationeerd. Deze heeft daar gestaan in het kader van de zogenaamde '100 dagen-actie'. Met deze 100 dagen durende politieactie moest de buurt verlost worden van overlast door drugsgebruikers en drugsgebruikende straatprostitutees, die het risico liepen opgepakt te worden. Tippelprostitutie speelde zich zoals gezegd al jaren af op het plein. Vanuit het mobiele commissariaat werden patrouilles gelopen, en met deze patrouilles zijn vooral dealers en prostitutees opgepakt. Behalve het mobiele politiekantoor heeft men kraakpanden dichtgemetseld, prostitutiehotels gesloten en een groot binnenterrein ontoegankelijk gemaakt. Ook is in voorportalen van appartementencomplexen paars licht geplaatst. April 2004 werd weer een mobiel politiekantoor op het De Coninckplein geplaatst, en tevens laat het stadsbestuur de politie de hele zomer dag en nacht te voet patrouilleren op en rond het plein. Het stadsbestuur en de politie hoopten daarmee de buurt in orde te krijgen vóór de komst van de nieuwe bibliotheek. Zoals eerder aangegeven zou in 2005 het hoofdkwartier van de bibliotheek naar het De Coninckplein verhuizen (Barendregt en Rodenburg, 2004; Goossenaerts, 2004). Straatprostitutie is door het repressieve prostitutiebeleid tegenwoordig heel verborgen in Antwerpen (Decorte & Tieberghien, 2008). Vanderstraeten geeft in 2004 aan dat gebruikers op het De Coninckplein het gevoel hebben verdreven te worden door de politie, die bezig zijn het plein schoon te maken. De gebruikers weten dat men het plein netjes wil hebben voor de komst van de nieuwe bibliotheek. Ze vinden dat er aan symptoombestrijding gedaan wordt, en dat men aan onderliggende problemen niets doet. De mensen worden volgens Vanderstraeten verjaagd terwijl er geen alternatief geboden wordt. Drugsgebruikers geven volgens Decorte en anderen (2004) aan de aanwezigheid van de politie op het plein, en het (politie)beleid ten aanzien van de overlast op en rond het plein als bedreigend te ervaren. Men was bang om opgepakt te worden en vervolgens geconfronteerd te worden met hun gerechtelijke verleden. Buurtbewoners waren van mening dat de vele media-aandacht voor de grootschalige politieacties invloed heeft op de publieke opinie. De aanwezige groepen op het plein worden daardoor meer als overlast beschouwd, en dit wordt vervolgens opgepikt door beleidsmakers. De politie concentreert zich volgens hen op de overgebleven buurten waar de drugsgebruikers nog gebruik van kunnen maken. De buurtbewoners zouden ook van mening zijn dat (niet-agressieve) drugsgebruikers zielig en ziek zijn, en geholpen moeten worden. Over (agressieve) dealers heeft men een heel andere mening. Problemen kunnen volgens de buurtbewoners alleen opgelost worden wanneer de handel aangepakt wordt.

Eind 2006 zijn met de uitvoering van het Stadsplan Veilig (2004) camera's geplaatst op en rond het De Coninckplein. Overigens hingen er vanaf 2000 al camera's bij het plein in het kader van het voetbalevenement Euro 2000. De camera's bij het plein zijn in de eerste plaats bedoeld voor dealers, maar hebben ook gevolgen voor de drugsgebruikers. Ze zouden echter weinig indruk maken op de drugsgebruikers en dealers. Men zoekt plaatsen op die buiten het bereik van de camera zijn, en de politie kan de beelden niet continue bekijken. De camera's zouden juist nadelig zijn, omdat zaken meer onzichtbaar en dus minder beheersbaar worden (Decorte & Tieberghien, 2008).

In de zomermaanden van 2007 zijn er na klachten van buurtbewoners 26 politieacties gehouden op en rond het De Coninckplein gericht op drugsoverlast in Antwerpen-Noord. Door een zichtbare politieaanwezigheid moest de overlast en vooral het openlijk drugs dealen hard worden aangepakt. In het geval van het veroorzaken van drugsoverlast, kon iemand voor minstens zes uur worden opgesloten. Bij de acties werd gebruik gemaakt van cameratoezicht ('Camera's helpen het', 2007). De grootschalige politieacties waren volgens Decorte en Tieberghien (2008) op voorhand uitdrukkelijk aangekondigd, waardoor de sociale sector op de hoogte was en voldoende kon anticiperen. De acties waren gericht op dealers, maar indirect werd de 'straatscene' er ook mee geconfronteerd. Uiteindelijk richtten de acties zich ook op rondhangende marginale overlastgevende gebruikers op de ontmoetingsplekken. Gebruikers liepen het risico meegenomen te worden, en er werden proces-verbalen uitgeschreven waardoor mensen een pleinverbod kregen. Het effect van de acties was beperkt. De pleingebruikers van het De Coninckplein zijn namelijk niet definitief weggetrokken, want na korte tijd kwamen ze weer terug en bleven ze er rondhangen. De monitor is kritisch over de repressieve politieacties en geeft aan dat de problemen wel

verschuiven maar niet oplossen. De prijzen en beschikbaarheid van drugs blijven hetzelfde, en het werkterrein van de dealers verschuift. Er worden ook geen alternatieven geboden waar de pleinbewoners wel naartoe kunnen. Voor de hulpverleners wordt het juist moeilijker om de gebruikers te bereiken, omdat het drugsgebruik minder zichtbaar wordt. Omdat de gebruikers bang worden, verbergen ze zich en worden daardoor anoniemer. De drugsgebruikers hebben het gevoel uit de Atheneumbuurt te worden verjaagd door de politieacties. De repressie zou verharding van de scene in de hand werken, de situatie schrijnender maken en gebruikers meer in de marginaliteit duwen. De monitor geeft aan dat het beleid zich meer moet focussen op het (drugs)hulpaanbod wat ontoereikend is.

April 2009 is de politie in de buurt rond het De Coninckplein weer gestart met acties gericht op drugsgerelateerde overlast in Antwerpen-Noord, waarbij ook de drugshulpverlening werd betrokken. Overigens wilde de hulpverlening die gevestigd is rondom het plein geen medewerking verlenen. Volgens een woordvoerder van de politie zit Antwerpen met een gigantisch drugsprobleem, en daarom wordt 20 tot 30 maal per maand met een grote groep agenten een politieactie gehouden. Als de overlastproblemen zich verspreiden naar andere delen van de stad, dan zullen de acties meeschuiven (persoonlijke communicatie, 10 augustus 2009). De acties zijn onderdeel van het zonaal veiligheidsplan waarin drugsoverlast één van de prioriteiten is. Ze richten zich in de eerste plaats op drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit. Dealers worden gearresteerd en riskeren een celstraf en een geldboete. Ook het storende gedrag van rondhangende drugsgebruikers wordt aangepakt, waarbij sprake is van een waarschuwingsbeleid. Bij strafbare feiten, illegaliteit en overlast zoals het onder invloed rondlopen liepen de gebruikers wel het risico aangehouden te worden. Bij strafbare feiten kreeg een gebruiker te maken met het Openbaar Ministerie en bij illegaliteit met de Dienst Vreemdelingenzaken. Wanneer men alleen overlast veroorzaakte werd men 6 uur aangehouden, en daarnaast wilde de politie gebruikers doorverwijzen naar de hulpverlening. Tussen april 2009 en oktober 2009 zijn ruim 100 acties gehouden, waarbij 138 dealers zijn opgepakt en meer dan 500 gebruikers zijn geïdentificeerd. Ondanks het politioneel optreden blijft de drugshandel volgens korpschef Eddy Baelemans aanwezig. Burgemeester Patrick Janssens geeft aan geen lange termijn effect van de acties te verwachten, en stelt daarom dat de acties door moeten blijven gaan om de overlast terug te kunnen dringen. Hij stelt dat wanneer de politie een bepaalde tijd verdwenen is, de problemen weer toenemen ('Antwerpse politie arresteerde', 2009; Intern document Stad Antwerpen; 'Wij worden', 2009).

Mei 2009 is door 'straatbewoners' van het De Coninckplein en andere actievoerders op het plein geprotesteerd tegen de recente politieacties. De straatbewoners hebben het gevoel te worden weggejaagd uit de stad. Door hen wordt gesproken van 'razzia's'. Op een spandoek was geschreven: ' 't Stad is van iedereen. De pleinen ook' ('De Coninckplein', 2009). Ook zou een deel van de buurtbewoners en winkeliers het niet eens zijn met de politieaanpak, waarbij het plein omsingeld wordt en mensen hun documenten moeten laten zien. In eerste instantie wilden die winkeliers wel meer politie zien op straat. Door de actievoerders is een brief geschreven aan de gemeente. Hierin valt te lezen dat de straatbewoners herhaaldelijk worden gecontroleerd en op straat worden gefouilleerd, en dat ze het risico lopen om tot 12 uur vastgehouden te worden. Ze worden daarbij beschuldigd van storend rondhanggedrag en zoekgedrag, wat in de ogen van de actievoerders vage overlastvormen zijn. De aanpak zou soms erg intimiderend overkomen. Overigens zijn de actievoerders het wel eens met het toezicht door de politie en de aanpak van drugshandel en drugscriminaliteit door politioneel optreden, maar zijn ze kritisch over het gemeentelijk beleid waardoor ze worden aangestuurd. Het toezicht mag volgens hen niet leiden tot het opjagen en verdringen van mensen. De actievoerders schrijven verder in hun brief:

Mogen mensen de publieke ruimte zoals een plein of een straat met banken niet meer gebruiken om er te zitten, te praten, iets te drinken, van de zon te genieten, elkaar te ontmoeten, kortom er gewoon te zijn? Of mag dat op het ene plein wel en op het andere niet. Of mag de ene mens dat wel en de andere niet? Is de samenleving zo intolerant geworden dat wie er een beetje 'scheef' of 'anders' uitzielt niet meer in het straatbeeld past? Misschien wel, maar moet een democratisch stadsbestuur hier dan in meegaan, of juist tegenin gaan? (...) Wij eisen dat de publieke ruimte toegankelijk moet zijn en blijven voor iedereen. (persoonlijke communicatie, 15 mei 2009)

5.4.4 Verhuizing Free Clinic

Wat betreft de drugsproblematiek is de stad Antwerpen in het Stadsplan Veilig (Integrale Veiligheid, 2004) ontevreden over de eerder genoemde concentratie van de drugshulpverlening in de Atheneumbuurt, en daarom wordt deconcentratie voorgesteld. De drugsscene die al jaren op en rond het De Coninckplein aanwezig is wordt ook in het beleidsdocument in verband gebracht met de aanwezigheid van de drugshulpverlening. Qua hulpverlening worden De Sleutel, Free Clinic en De Biekorf genoemd. Veel van de bezoekers van nachtopvang de Biekorf zijn drugsverslaafd, vandaar de vermelding in dit rijtje. Door spreiding van de dienstverlening over de stad zou de drugsgerelateerde overlast op en rond het De Coninckplein teruggedrongen moeten worden. Zoals eerder aangegeven ziet ook een groot deel van de betrokkenen een verband tussen de aanwezigheid van Free Clinic en het storend rondhanggedrag van verslaafden op het De Coninckplein. Veel betrokkenen zijn dan ook voorstander van deconcentratie van de drugshulpverlening. Overigens is volgens het drugsbeleidsplan van Antwerpen deconcentratie van de drugshulpverlening in kleinschalige antennes door het NIMBY-principe onhaalbaar en onwenselijk (SODA, 2009). De instellingen zullen dus dezelfde schaal behouden.

Uiteindelijk heeft de Stad Antwerpen besloten dat Free Clinic zal moeten verhuizen van de huidige locatie nabij het De Coninckplein, waar het vanaf 1998 heeft gezeten. De verhuizing is onderdeel van de deconcentratie van de drugshulpverlening waarvoor in het Stadsplan Veilig gepleit wordt. Hiermee moet de overlast rond het De Coninckplein worden aangepakt (Stad Antwerpen, Stadsplan Veilig 2004). De stad Antwerpen heeft de Schijnpoortweg bij de wijk Dam als nieuwe locatie aangewezen. Dit is een gebied aan de rand van het district Antwerpen dicht bij de snelwegring, een spoorlijn en andere drukke verkeersaders. Volgens Decorte en Tieberghien (2008) ligt de nieuwe locatie nabij de meest kansarme buurt van de stad, en wordt in deze buurt drugs gedeald. Over de verhuizing van Free Clinic is veel discussie geweest. September 2009 is tot groot ongenoegen van omwonenden de nieuwe locatie geopend. Verschillende stadsdiensten, extra politiepatrouilles en camera's moeten het rondhanggedrag bij de nieuwe locatie binnen de perken houden, en bovendien is een voetgangerstunnel gesloten en extra verlichting aangebracht ter bevordering van het veiligheidsgevoel. De nieuwe locatie van Free Clinic bij Schijnpoort is volgens een deskundige vermoedelijk uitgekozen omdat er vanuit deze buurt minder hevige reacties zouden komen dan vanuit een rijke buurt (persoonlijke communicatie, 23 juni 2009). Een ander geeft aan dat men denkt dat de verslaafden mee zullen verhuizen met de Free Clinic, en dat de politieacties op het De Coninckplein bedoeld zijn om de mensen alvast die kant op te krijgen (persoonlijke communicatie, 18 mei 2009). Eerder is al vermeld dat Free Clinic ooit naar het De Coninckplein is verhuisd omdat er overlastproblemen waren, en de drugshulpverlening daardoor dichterbij de doelgroep kon komen. De overlast is dus niet ontstaan door de komst van de Free Clinic, maar het heeft mogelijk wel meer mensen aangetrokken. Een andere deskundige geeft aan dat er vermoedelijk drie redenen zijn waarom Free Clinic naar Schijnpoort zal verhuizen. Ten eerste omdat methadonverstrekking in elk ziekenhuis te duur is, terwijl decentralisatie volgens velen een goede oplossing zou zijn. Ten tweede omdat de nieuwe locatie een relatief sociaal zwakke buurt is. Wanneer een dergelijke voorziening voor drugsverslaafden gevestigd zal worden komt vanuit een buurt met een dergelijke kwalificatie minder tegenstand, dan vanuit een 'rijke' buurt zoals Het Zuid (Museum-buurt). Het NIMBY-principe speelt hier dus ook een rol. En ten derde omdat Schijnpoort aan de rand van de stad ligt. Door een dergelijke voorziening aan de rand te plaatsen hoopt de stad de zichtbaarheid van drugsverslaafde straatbewoners, en de overlast die hun aanwezigheid met zich meebrengt, te beperken. De stad gaat er zoals gezegd vanuit dat door de verhuizing van de Free Clinic de straatbewoners mee verhuizen, en hierdoor de stadsvernieuwing kan worden gestimuleerd. Volgens de deskundige was de politie geen voorstander van de verhuizing. Wanneer straatbewoners op een centraal punt verblijven, in dit geval het De Coninckplein, zijn ze voor hen gemakkelijker te traceren (persoonlijke communicatie, 24 juni 2009).

Een conclusie van het onderzoek naar de verhuizing van de Free Clinic is dat de kans klein is dat door de verhuizing van de Free Clinic het De Coninckplein zijn functie als ontmoetingsplaats gaat verliezen. Met andere woorden, de straatbewoners zullen niet meeverhuizen. Het plein blijft de centrale spil binnen het gebruikspatroon van de thuisloze 'vaste' pleingebruikers en een klein deel van de cliënten van Free Clinic. Ook zal de verhuizing van de Free Clinic naar Schijnpoort niet leiden tot een grote toestroom van verslaafde gebruikers richting die buurt. Voor de komst van Free Clinic is al een toename van overlast in

die buurt merkbaar, wat op zich niets met de komst van de Free Clinic te maken heeft. Dit komt omdat de Free Clinic in een voormalig kraakpand gevestigd wordt wat eerst massaal gebruikt werd door drugsgebruikers. Nu het pand geen kraakpand meer is, worden andere ruimtes voor dit doel gebruikt zoals de naastgelegen metrohalte en leegstaande loodsen. De buurt was dus al een locatie waar drugs gebruikt werd en daklozen verbleven (Peeters, 2009). Ook de Decorte en Tieberghien (2008) geven aan dat de verhuizing weinig zin heeft. De drugsgebruikers die het De Coninckplein al lange tijd als sociale ontmoetingsplek gebruiken zullen dit blijven doen. Het plein behoudt aantrekkingskracht door de aanwezigheid van andere voorzieningen, de nabijheid van De Sleutel en de aanwezigheid van relatief goedkope woningen. Voor de komst van de Free Clinic waren er al gebruikers op het De Coninckplein. Niet alle gebruikers zullen dus meeverhuizen. Het zal vermoedelijk wel rustiger worden op het plein, omdat veel cliënten van de Free Clinic het plein niet meer zullen gebruiken. De kern blijft en de totale groep zal kleiner worden. Volgens de monitor zijn er wel mensen die denken dat de gebruikers zullen wegtrekken en dat er een nieuwe ontmoetingsplek ontstaat, bijvoorbeeld in het nieuwe Park Spoor Noord terwijl dit park juist onderdeel uitmaakt van een buurt die opgewaardeerd wordt. De toekomst zal uit moeten wijzen of de verhuizing van Free Clinic effect heeft op het De Coninckplein, en of er een nieuwe ontmoetingsplek zal ontstaan op een plaats waar de stad en buurtbewoners dit liever niet willen hebben.

5.5 Conclusies

De ontwikkelingen in Antwerpen zijn vergelijkbaar met die in andere steden. Net als in veel andere Westerse steden is dakloosheid vanaf de jaren '80 een steeds ingewikkelder en gedifferentieerder probleem geworden met mensen die kampen met een multiproblematiek. Tegenwoordig is vaak sprake van een verslavingsproblematiek en/of een psychiatrische problematiek en een buitenlandse afkomst, en klassieke zwervers zijn er bijna niet meer. Het voorzieningenaanbod voor dak- en thuislozen is al jarenlang onvoldoende. Ten tijde van de wet 'ter beteugeling van landloperij en bedelarij' die tussen 1891 en 1993 van kracht is geweest fungeerden de op ruime afstand van de stad gelegen kolonies in feite als opvang. Men werd gedwongen heropgevoed en van de vrijheid beroofd maar daar stond tegenover dat men de zekerheid had van onder andere voeding, onderdak, verzorging en inkomen. Na de afschaffing van de wet blijkt het voorzieningenniveau in Antwerpen ontoereikend te zijn. Het aantal buitenslapers en de zichtbaarheid van daklozen in het straatbeeld nam toe en de stad besloot het voorzieningenaanbod uit te breiden in de hoop de overlast te kunnen verminderen. Ondanks de uitbreidingen door de jaren heen is het hulpverleningsaanbod vandaag de dag zowel kwalitatief als kwantitatief niet berekend op de huidige populatie. Behalve de lange wachtlijsten zijn veel instellingen hoogdrempelig waardoor de problematische daklozen van tegenwoordig vanwege bijvoorbeeld hun drugsverslaving, psychiatrische problematiek of illegaliteit worden geweigerd, al is er wel meer aandacht gekomen voor deze groepen maar vaak alleen in de vorm van ambulante hulpverlening. Hierdoor zijn ze qua opvang veelal aangewezen op laagdrempelige basisvoorzieningen zoals inloopcentra en nachtopvang maar ook daar kampt men met capaciteitsproblemen. Het is in dat opzicht positief dat de stad plannen heeft voor een tweede nachtopvang en een derde inloopcentrum. Door het gebrek aan alternatieven brengen de problematische groepen vaak noodgedwongen veel tijd van de dag door in de (semi-)openbare ruimte, waar ze vervolgens voor overlast zorgen. Omdat daklozen onvoldoende actief worden opgezocht lopen ze een groot risico om te verloederen. De mobiele psychiatrie die er in de toekomst zal komen is een goed begin. Geconcludeerd kan worden dat het in Antwerpen ontbreekt aan een integraal dak- en thuislozenbeleid.

Desondanks is de Antwerpse daklozenproblematiek niet een heel zichtbaar probleem. Daklozen zijn dan wel op vaste locaties zichtbaar zoals op pleinen en verspreid over de stad in bijvoorbeeld parkeergarages en openbaar vervoer voorzieningen, maar de problematiek lijkt grotendeels verborgen te zijn omdat veel daklozen elkaars woning gebruiken waardoor er relatief weinig echte buitenslapers zijn. Het is daardoor eerder een thuislozenproblematiek die meer overdag dan 's nachts zichtbaar is. Wel is in Antwerpen-Noord veel drugsgerelateerde overlast, met gemarginaliseerde drugsgebruikers in het straatbeeld en drugsgebruik in semi-openbare ruimtes en kraakpanden, wat leidt tot veel zwerfspuiten.

De tolerantie ten opzichte van daklozen is in Antwerpen net als in veel andere steden gedaald. 'Zorgmijdende' drugsverslaafden, daklozen en straatprostituees zorgen voor onveiligheidsgevoelens bij inwoners en bezoekers van Antwerpen, en worden daarom door de stad beschouwd als ongewenste overlastgevers. De opkomst van de rechtse politieke partij Vlaams Belang zou hebben bijgedragen aan de toegenomen intolerantie. De partij zou daarnaast ondanks het cordon sanitaire invloed hebben op het Antwerpse beleid. Één van de thema's waar het Vlaams Belang zich op richt is veiligheid.

Vanaf het begin van de 21^e eeuw staat het thema veiligheid hoog op de politieke agenda van de Stad Antwerpen. Het stedelijke veiligheidsbeleid richt zich niet zo zeer specifiek op de aanwezigheid van daklozen in het straatbeeld, maar bijvoorbeeld wel duidelijk op drugsgerelateerde overlast en prostitutie, en veel drugsverslaafden en prostituees die zich op straat bevinden zijn dak- of thuisloos. Al een aantal jaar vinden georganiseerde politieacties plaats tegen drugsgerelateerde overlast. Deze acties blijken contraproductief te zijn omdat problemen zich slechts zouden verplaatsen naar andere plekken, en het opjagen zou leiden tot verdere verloedering van de verslaafden. Hulpverleners betreuren het dat ook drugshulpverlening steeds meer wordt gebruikt voor overlastbestrijding. In Antwerpen is net als in andere steden daarnaast sprake van criminalisering van daklozen. Er vindt tegenwoordig namelijk strikte handhaving plaats van lokale wetgeving die door de jaren heen is uitgebreid met allerlei regels die indirect van invloed zijn op dak- en thuislozen. Dit heeft als gevolg dat daklozen veel bekeuringen ontvangen voor uiteenlopende overtredingen. Ook zijn er allerlei fysieke maatregelen genomen waardoor de openbare ruimte ontoegankelijker is geworden. Dak- en thuislozen, al dan niet met een verslavingsprobleem, ondervinden veel hinder van dit beleid. Hoewel de tolerantie gedaald is en de aanpak harder is geworden is de ruimtelijke uitsluiting van daklozen geen nieuw fenomeen in de stad. Tot 1993 gebeurde dit in Belgische steden met de wet op de landloperij. De uitvoering van de wet kan echter wel worden gezien als een combinatie van repressie en zorg. Men wilde enerzijds de openbare veiligheid verzekeren en anderzijds chronisch daklozen hulp bieden. Daarom werden de kolonies ook vaak niet als straf gezien, en meldden daklozen zich in veel gevallen zelf aan bij de politie.

Het beleid in Antwerpen maakt duidelijk dat we met een postindustriële stad te maken hebben. De stad wil af van imagooverlagende fenomenen en bouwen aan een aantrekkelijke leefomgeving. Het De Coninckplein is hiervan een illustratief voorbeeld. Drugs, tippelprostitutie, dakloosheid en verwaarloosde panden bezorgden het plein jarenlang een negatief imago en tegenwoordig is het een belangrijk werkterrein van het stedelijke veiligheidsbeleid en stedenbouwkundige projecten. Met de nieuwe centrale bibliotheek, luxe appartementen en hoogwaardige winkels hoopt men de buurt aantrekkelijk te maken voor middenklassers en jonge gezinnen. De stad wil af van de concentratie van drugshulpverlening rond het plein, omdat het zou zorgen voor de aanwezigheid van de (dakloze) drugsverslaafden. Lange tijd zat Free Clinic bij het plein, waar men onder andere terecht kan voor schone spuiten en methadonverstrekking. Door deze instelling in 2009 te verplaatsen hoopte de stad dat de drugsverslaafden het plein zouden verlaten. De nieuwe locatie bevindt zich bij een kansarme buurt. De kans is groot dat het op het De Coninckplein inderdaad rustiger zal worden maar dat de harde kern het plein als ontmoetingsfunctie zal blijven gebruiken. Free Clinic was namelijk in 1998 naar het De Coninckplein verhuisd omdat op het plein al drugsverslaafden aanwezig waren. Door de verhuizing naar het plein is destijds de drugsscene wel zichtbaarder geworden. Overigens zou ook de politie zelf door het opjaagbeleid en het sluiten van bepaalde cafés er voor gezorgd hebben dat het De Coninckplein de enige overgebleven ontmoetingsplaats voor drugsverslaafden is geworden. Al lange tijd wordt op repressieve wijze opgetreden tegen de overlast op het plein. Sinds een aantal jaar vinden er georganiseerde politieacties op het plein plaats die specifiek gericht waren op dealers en prostituees, maar indirect kregen ook (verslaafde) straatbewoners er mee te maken. Zij hebben het gevoel uit de buurt verjaagd te worden. Het effect van de acties blijkt gering te zijn want als de politie is verdwenen komen de problemen weer net even gemakkelijk terug. Hulpverleners geven aan gebruikers moeilijker te kunnen bereiken omdat ze zich meer gaan verstoppen. Door de repressie zou hun situatie alleen maar schrijnender worden. Ook de camera's die zijn opgehangen blijken geen effect te hebben omdat dealers en verslaafden buiten het zicht gaan staan. De problematiek wordt juist meer onzichtbaar en minder beheersbaar. Ondanks alle inspanningen is het plein nog altijd niet af van de overlast, maar de tippelprostitutie is wel onzichtbaar geworden.

Met de huidige aanpak waarbij de nadruk ligt op repressie is 't Stad niet van iedereen. Het is begrijpelijk dat Antwerpen een veilige, aantrekkelijke en economisch gezonde stad wil zijn, en dat men alle vormen van overlast wil bestrijden. (Verslaafde) dak- en thuislozen kunnen zorgen voor subjectieve en objectieve onveiligheid, en als stad wil je dit voorkomen. Een repressieve strategie waarbij de politie veelvuldig wordt ingezet, allerlei gedrag wordt gecriminaliseerd en de openbare ruimte steeds ontoegankelijker wordt gemaakt lijkt echter niet de juiste oplossing te zijn gezien de resultaten op het De Coninckplein. Repressie kan alleen gerechtvaardigd worden als er voldoende hulpverlening is waardoor mensen niet meer noodgedwongen op straat hoeven rond te hangen. Zo lang het zorgaanbod ontoereikend blijft, en er geen integraal beleid wordt opgesteld voor de aanpak van dak- en thuisloosheid blijft het dweilen met de kraan open. De drugsscene zal bijvoorbeeld niet verdwijnen als drugsverslaafden aan hun lot worden overgelaten. De stad zou daarom veel meer sociaal moeten ingrijpen. Op de eerste plaats zou men op straat en binnen de hulpverlening een telling moeten verrichten om aan betrouwbare dak- en thuisloosheidscijfers te kunnen komen. Pas als die beschikbaar zijn, wordt duidelijk welke omvang de problematiek heeft en aan welke vormen van hulpverlening behoefte is. Vervolgens zou de stad een integrale visie op moeten stellen om de dak- en thuislozenproblematiek aan te kunnen pakken. Een probleem is echter dat de stad hiervoor financiële middelen vrij zal moeten stellen. Alleen met subsidies kan medewerking van de hulpverlening aan een plan van aanpak worden afgedwongen. Er moet tussen de partijen onderling veel meer samenwerking en afstemming plaatsvinden, en de hulpverlening zou individuele trajecten op maat aan moeten bieden. Omdat cijfers ontbreken, kan hier alleen globaal worden aangegeven welke behoeften er zijn. Ten eerste moeten op de woningmarkt veranderingen plaats gaan vinden omdat er een groot tekort is aan betaalbare (sociale huur) woningen. Daarnaast zou meer aan preventie en woonbegeleiding gedaan moeten worden. De capaciteit van laagdrempelige voorzieningen dient uitgebreid te worden, en ook de residentiële opvang kampt met wachtlijsten. Er zou binnen de hulpverlening een betere doorstroming moeten komen waardoor het plaatsgebrek voor een deel kan worden opgelost. Daarnaast is behoefte aan meer activering waardoor mensen een zinvolle dagbesteding kunnen krijgen. Nog meer aandacht moet er komen voor daklozen met een verslavingsproblematiek en/of een psychiatrische problematiek, en voor daklozen van buitenlandse afkomst. Deze personen worden in de bestaande opvang door hoogdrempeligheid vaak geweigerd, en daarom zouden er voorzieningen moeten komen waar ook deze groep welkom is. Ook een gebruikersruimte blijft gewenst omdat nu op grote schaal in semi-openbare ruimtes harddrugs wordt gebruikt en de stad veel last heeft van zwerfspuiten. Verloederde daklozen worden daarnaast nog te veel aan hun lot overgelaten, omdat de hulpverlening een afwachtende houding heeft. Met bemoeizorg moeten zij actief worden opgezocht en verleid tot zorg, en waar mogelijk moeten mensen gedwongen opgenomen kunnen worden wanneer ze een gevaar vormen voor zichzelf en/of hun omgeving.

Als de nadruk in Antwerpen blijft liggen op repressief ingrijpen dan zal men in de stad en op het De Coninckplein in het bijzonder niet snel verlost zijn van de huidige overlast. Er moet veel meer sociaal worden ingegrepen, en bovenstaande aanbevelingen zijn hiervan voorbeelden. Politieel optreden blijft nodig om niet te tolereren gedrag te bestrijden, maar door het gebrek aan alternatieven kan men het daklozen niet kwalijk nemen dat ze aanwezig zijn in de openbare ruimte. De Antwerpse samenleving moet zich overigens realiseren dat de openbare ruimte van iedereen is en dat ook daklozen het recht zouden moeten hebben om gebruik te mogen maken van deze ruimte. 't Stad is van iedereen!

6. Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de conclusies en aanbevelingen aan bod die naar aanleiding van het onderzoek in Rotterdam en Antwerpen zijn geformuleerd. In de eerste paragraaf staan de belangrijkste conclusies die kunnen worden getrokken wanneer beide steden met elkaar worden vergeleken. In de tweede paragraaf staan per stad een aantal belangrijke aanbevelingen.

6.1 Conclusies

Wat betreft de dak- en thuislozenproblematiek en de beleidsmatige omgang met het probleem in Rotterdam en Antwerpen zijn een aantal belangrijke verschillen en overeenkomsten aan te wijzen. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat de dak- en thuislozenpopulaties van Antwerpen en Rotterdam zich op een overeenkomstige wijze hebben ontwikkeld. Van oudsher ging het in de twee steden om oudere mannelijke alcoholisten, maar vanaf de jaren '80 behoren steeds meer drugsverslaafden, psychiatrische patiënten, personen van buitenlandse afkomst, jongeren en vrouwen tot de doelgroep. Hun problematiek is daarnaast complexer geworden. In Rotterdam groeide de populatie in de jaren '80 en '90 en daardoor werden ze steeds meer zichtbaar in de openbare ruimte. In Antwerpen kwam de zichtbaarheid vooral op gang na de afschaffing van de wet op de landloperij en het verdwijnen van de kolonies in 1993, omdat het voorzieningenaanbod voor dak- en thuislozen onvoldoende was waardoor men te weinig alternatieven had voor de opvangfunctie van de kolonies. Rotterdam en Antwerpen verschillen hiermee niet van andere Westerse steden. Qua aantallen is geen vergelijking te maken omdat in Antwerpen nooit een officiële telling heeft plaatsgevonden. In Rotterdam wordt de doelgroep vanaf het begin van deze eeuw gemonitord. Het lijkt er op dat de problematiek in Antwerpen nooit een even grote omvang heeft gehad zoals in Rotterdam het geval was. Fenomenen met de omvang van het Rotterdamse Perron Nul heeft Antwerpen nooit gekend. Op het eerste gezicht lijkt het probleem in Antwerpen niet heel duidelijk zichtbaar te zijn en vooral te bestaan uit thuislozen die op één of andere manier wel een dak boven hun hoofd hebben maar geen eigen onderkomen bezitten. Hoewel men niet veel buitenslapers aantreft, wordt overdag op vaste plekken in de stad rondgehangen door groepjes dak- en thuislozen, met het De Coninckplein in Antwerpen-Noord als bekendste voorbeeld. Daarnaast is er in Antwerpen-Noord veel drugsgerelateerde overlast wat voor een deel samenhangt met dakloosheid. Hierdoor heeft men in dit deel van de stad last van zwerfspuiten.

Een tweede conclusie is dat Antwerpen en Rotterdam wat betreft de ontwikkeling van een dak- en thuislozenbeleid behoorlijk van elkaar verschillen. Johnston, Gregory, Pratt en Watts (2000, p. 343-44) geven aan dat omdat dakloosheid als sociaal proces complexer is geworden en de populatie tegenwoordig gedifferentieerder is, een enkelvoudige beleidsaanpak geen zin heeft. Er zal daarom gekozen moeten worden voor een integrale aanpak met een hulpverleningsnetwerk. Rotterdam is in dit opzicht velen malen verder gevorderd dan Antwerpen en heeft tegenwoordig een uitgebreide integrale aanpak. Dakloosheid is na de jaren '80 steeds prominenter op de Nederlandse en Rotterdamse politieke agenda komen te staan. Al vanaf begin jaren '90 wordt door de gemeente Rotterdam beleid geformuleerd gericht op de oplossing van de problematiek, maar tot enkele jaren geleden bleek de capaciteit van de opvang ondanks alle uitbreidingen toch steeds onvoldoende te zijn. De stad had wel meer aandacht gekregen voor de diversiteit van de populatie wat zich vertaalde in gebruikersruimten en woonruimte voor drugsverslaafde daklozen. Vanaf het begin van deze eeuw is er echter veel veranderd. Onder leiding van de rechtse politieke partij Leefbaar Rotterdam werd hard gewerkt aan het oplossen van de problematiek. Hoewel het beleid was gericht op het bestrijden van overlast ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid in de stad, heeft het ook positieve effecten gehad op de leefomstandigheden van daklozen. Er wordt gebruik gemaakt van zorg en repressie, waarbij zorg een middel is voor de beheersing van de openbare orde. Met dwang, drang en bemoeizorg worden daklozen van straat gehaald. Vanaf 2006 is de aanpak van de problematiek onder invloed van het landelijke Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang en de introductie van Centraal Onthaal verder ontwikkeld. De volledige groep daklozen die in aanmerking

kwam voor hulp is tegenwoordig opgenomen in een traject. De huidige aanpak biedt een structurele oplossing. Daklozen hoeven niet meer op straat te verblijven en op allerlei levensdomeinen wordt gewerkt aan verbetering. De opvang in Rotterdam is wel minder gastvrij geworden. De laagdrempelige opvang is niet meer onvoorwaardelijk toegankelijk en voor daklozen van buiten de stad is geen plaats meer. Voor onder andere illegalen, Oost-Europeanen en niet-Rotterdamse Nederlanders vormt het nieuwe beleid een probleem omdat zij geen gebruik meer kunnen maken van de opvang. Antwerpen heeft tot op de dag van vandaag geen integraal dak- en thuislozenbeleid geformuleerd en doordat er nooit officiële tellingen hebben plaatsgevonden, is er ook weinig inzicht in de omvang van de problematiek. Het is wel duidelijk dat het voorzieningenaanbod zowel kwalitatief als kwantitatief ontoereikend is. Zonder een integraal beleid zoals Rotterdam dat tegenwoordig heeft, zal de door dak- en thuislozen veroorzaakte overlast niet snel verdwijnen. Behalve kleinschalige uitbreidingen in de opvang zal er op korte termijn waarschijnlijk niet veel verbeteren in Antwerpen.

Ten derde kan geconcludeerd worden dat de tolerantie ten opzichte van daklozen in zowel Antwerpen als Rotterdam dalende is. De bevolking en de lokale overheid zijn daklozen steeds meer als ongewenste overlastgevers gaan zien. Burgers en ondernemers hebben nieuwe voorzieningen voor dak- en thuislozen het liefst zo ver mogelijk van de eigen omgeving, het NIMBY-principe. De intolerante houding kan deels ontstaan zijn door de veranderingen van de daklozenpopulaties. Daklozen waren voorheen ook afwijkend maar men zal anders aankijken tegen personen die alcoholist zijn dan tegen personen met een psychiatrische problematiek en/of een drugsverslaving. Van der Poel, Barendregt en Van de Mheen (2008) benadrukken de rol van het kopen, verkopen en gebruiken van drugs in de overlastperceptie. Open drugsscenes met rondhangende verslaafden en dealers brengen de nodige overlast met zich mee. Daarnaast zorgen zwerfspuiten voor volksgezondheidsrisico's. Een andere factor in beide steden is de lokale politiek. In zowel Antwerpen als Rotterdam wordt de publieke opinie beïnvloedt door rechtse lokale partijen, respectievelijk Vlaams Belang (voorheen 'Vlaams Blok') en Leefbaar Rotterdam. Het Vlaams Belang doet al vanaf eind jaren '80 mee aan de Antwerpse gemeenteraadsverkiezingen, en Leefbaar Rotterdam is vanaf 2002 actief in Rotterdam. De partijen hebben het thema veiligheid prominent in hun partijprogramma staan en benadrukken het belang van repressief ingrijpen. Mede door de invloed van deze partijen staat het thema veiligheid in beide steden tegenwoordig hoog op de politieke agenda. Andere lokale partijen lijken rechtser te zijn geworden om stemmen te behouden die anders naar deze partijen zouden gaan. Een derde factor voor de groeiende intolerantie is de ontwikkeling van Rotterdam en Antwerpen tot postindustriële steden met een consumptief milieu. Waar vroeger de havens de economische motor was voor beide steden, is dit tegenwoordig meer de dienstensector. Mair (1986) en Mitchell (1997) geven aan dat voor postindustriële steden een goed imago van groot belang is omdat deze steden met elkaar concurreren om nieuwe investeringen aan te trekken en lokaal kapitaal te behouden. De aanwezigheid van daklozen heeft dan ook een negatieve invloed op het imago en de citymarketing van Rotterdam en Antwerpen. Uit het beleid van beide lokale overheden blijkt dat de aantrekkelijkheid van de steden van groot belang is en dat men allerlei vormen van overlast wenst te bestrijden. De steden proberen hiermee middenklassers, bedrijvigheid en toeristen aan te trekken en daardoor daalt de tolerantie van de lokale overheden ten opzichte van daklozen, omdat ze een negatieve invloed hebben op het imago. Daarnaast wijkt een dakloze behoorlijk af van de postindustriële norm, waardoor de intolerantie onder de bevolking toegenomen kan zijn en men iets sneller als overlast beoordeelt. Het bestaan van dakloosheid is geen probleem zolang het maar niet zichtbaar is.

De vierde conclusie hangt samen met de stijgende intolerantie in de twee steden. Onder andere Mitchell (1997, 2003) spreekt binnen de Amerikaanse stedelijke context over het groeiende belang van het begrip leefbaarheid en de daardoor ontstane privatisering van de openbare ruimte. Er kan geconcludeerd worden dat in Antwerpen en Rotterdam soortgelijke trends zichtbaar zijn. In beide steden is het thema veiligheid steeds prominenter op de politieke agenda komen te staan waardoor de openbare ruimte minder toegankelijk is geworden voor ongewenste gebruikers zoals dak- en thuislozen. De nadruk ligt op handhaving van de openbare orde en het bestrijden en voorkomen van overlast waardoor daklozen in ruimtelijke zin worden uitgesloten. In Rotterdam wordt al vanaf de sluiting van Perron Nul midden jaren '90 actief gewerkt aan het bevorderen van de veiligheid op straat waarbij de nadruk in het begin lag op de bestrijding van drugsgerelateerde overlast die onder meer werd veroorzaakt door dakloze

drugsverslaafden. Het beleid is door de jaren heen steeds omvangrijker geworden. Onder invloed van Leefbaar Rotterdam is tegenwoordig sprake van zero tolerance. Na Perron Nul zijn in deze eeuw ook de Pauluskerk en de Keileweg gesloten. Hiermee is er een einde gekomen aan het bestaan van politiekgevoelige dakloosheidgerelateerde fenomenen die een negatieve invloed hadden op het imago van de stad. Antwerpen heeft pas vanaf het begin van deze eeuw een stedelijke veiligheidsdienst. Het veiligheidsbeleid is vooralsnog minder uitgebreid dan dat van Rotterdam maar ook dit beleid heeft consequenties voor daklozen. Zo zijn er in Antwerpen al een aantal jaar georganiseerde politieacties op straat gericht op drugsgerelateerde overlast, en dak- en thuislozen ondervinden hier hinder van. Een groot deel van deze acties richt zich op het De Coninckplein en omgeving. Net als Rotterdam wenst Antwerpen als postindustriële stad korte metten te maken met fenomenen die schadelijk zijn voor het imago van de stad. Antwerpen-Noord moet een aantrekkelijke leefomgeving worden voor middenklasse gezinnen, en de komst van een bibliotheek en luxe appartementen zou de gewenste gentrificatie moeten stimuleren. De zichtbare aanwezigheid van daklozen en drugsverslaafden op het plein is dan ook zeer ongewenst. Met politieacties en het verhuizen van een voorziening voor drugsverslaafden naar een arme buurt aan de rand van de stad, hoopt men de veiligheid te bevorderen en de buurt te ontdoen van onaantrekkelijkheden. De stad gaat er vanuit dat de drugsverslaafden zullen meeverhuizen met de ambulante voorziening, maar de kans is groot dat de harde kern op het plein zal blijven. Tippelprostitutie is door de repressie overigens vrijwel niet meer zichtbaar.

De toegenomen maatschappelijke intolerantie ten opzichte van daklozen is in beide steden ook zichtbaar door de introductie van allerlei lokale verordeningen waarmee het gedrag van daklozen wordt gecriminaliseerd. In zowel Rotterdam als Antwerpen vindt strikte handhaving plaats en is de wetgeving recentelijk uitgebreid met nieuwe artikelen waardoor het (overlevings)gedrag van daklozen wordt gecriminaliseerd en men voor allerlei overtredingen een bekeuring ontvangt. Onder andere Mitchell (1997, 1998), Von Mahs (2005) en Smith (in Hubbard, 2006) zien dit als een strategie van steden om dakloosheid in ruimtelijke zin onder controle te kunnen houden en te kunnen weren uit bepaalde gebieden. In beide steden riskeert men een boete voor het doen van behoeften, samenscholing, bedelen, prostitutie en voor het optreden als straatartiest zonder vergunning en daarnaast kan aan mensen een gebiedsontzegging worden opgelegd. In Rotterdam wordt met de verordening ook opgetreden tegen ondermeer slapen, drugs, alcohol en rondhanggedrag. Met de uitvoering van de wet op de landloperij tussen 1891 en 1993 werden Antwerpse daklozen in principe al lange tijd gecriminaliseerd. Landlopers en bedelaars werden beschouwd als een gevaar en moesten daarom gedwongen worden ondergebracht in kolonies ver buiten de Belgische steden. Zoals Waldron (in Mitchell, 1997) aangeeft is door deze wetgeving de openbare ruimte alleen nog maar beschikbaar voor niet-primaire menselijke behoeften, waardoor voor daklozen geen plaats meer is. Wanneer een persoon voor primaire behoeften niet is aangewezen op de openbare ruimte zijn deze regels geen probleem, maar in Antwerpen waar de maatschappelijke opvang zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende is, kan het wel een probleem zijn. Door een gebrek aan alternatieven brengen daklozen (delen van) de dag door op straat. In Rotterdam zijn de verordeningen vooral een probleem voor de daklozen die niet worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, maar ook daklozen die in behandeling zijn, kunnen op de momenten dat ze zich buiten de voorzieningen bevinden hinder ondervinden van de regels. Door allerlei fysieke maatregelen is de openbare ruimte in beide steden al dan niet bewust ontoegankelijker gemaakt voor daklozen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de introductie van cameratoezicht, het verdwijnen van openbare toiletten en het afsluiten van specifieke locaties met bijvoorbeeld hekwerken. In beide steden zijn daklozen voorzichtiger geworden om confrontaties met de politie te vermijden. Hoogwaardige publieke gebieden die bedoeld zijn voor ondermeer toerisme, consumptie, vermaak en bedrijvigheid hebben door wetgeving en fysieke maatregelen steeds minder gebruikswaarde voor daklozen, die zich daarom terugtrekken in de marginale stedelijke ruimtes waarover Snow en Mulcahy (2001) spreken. In Rotterdam en Antwerpen verblijven daklozen in leegstaande gebouwen, onder viaducten en in groenstroken omdat men daar meer vrijheid heeft. Hierdoor wordt het voor hulpverleners moeilijker om de doelgroep te vinden en dus te bereiken waardoor deze daklozen een groter risico lopen om te verloederen. Overigens worden ook deze stukken 'niemandsland' geregeld bewust ontruimd en ontoegankelijk gemaakt.

Een vijfde conclusie is dat Rotterdam en Antwerpen enerzijds als postindustriële steden een vergelijkbaar beleid voeren, namelijk zorgen voor een aantrekkelijke omgeving voor onder andere middenklassers, toeristen en bedrijven met veel aandacht voor veiligheid en leefbaarheid. Anderzijds is gebleken dat er wat betreft de aanpak van dak- en thuisloosheid grote beleidsverschillen tussen de steden zijn en dit levert een verschillend straatbeeld op. Rotterdam heeft de dak- en thuislozenproblematiek door alle inspanningen vanaf midden jaren '90 met een combinatie van zorg en repressie tegenwoordig aardig onder controle. Sinds een aantal jaar zijn daklozen vrijwel niet meer zichtbaar in de openbare ruimte en is het geen belangrijk politiek thema meer. Omdat Rotterdam behalve het toepassen van repressie flink heeft geïnvesteerd in zorg is het veiligheidsbeleid te rechtvaardigen. Door alle maatregelen zijn overlast en criminaliteit zichtbaar teruggedrongen. De overgebleven groep daklozen bestaat uit een aantal zorgmijders en personen die geen recht hebben op zorg vanwege bijvoorbeeld hun illegaliteit of het ontbreken van regiobinding, maar voor hen is Rotterdam geen aantrekkelijke verblijfplaats meer. Een deel van hen is vertrokken naar de gemeente of het land van herkomst. Polen en andere Oost-Europeanen worden beschouwd als de nieuwe daklozen. Zoals gezegd probeert de overgebleven groep confrontaties met de politie te vermijden door te verblijven op verborgen plekken. De aanpak in Antwerpen die vooral is gericht op overlastbestrijding is contraproductief en zorgt vaak alleen voor een verplaatsing van problemen. De situatie op het De Coninckplein laat zien dat repressief ingrijpen op de lange termijn niet effectief is. Tegen overlast van daklozen wordt hard opgetreden terwijl velen door een gebrek aan alternatieven noodgedwongen een deel van de dag doorbrengen op straat of in semi-openbare ruimtes. Hoewel het dak- en thuislozenprobleem in Antwerpen niet erg zichtbaar en meer verborgen lijkt te zijn, is het ook in deze stad een groot maatschappelijk probleem waarvan het gemeentebestuur de urgentie in moet gaan zien. Een deskundige vat de verschillen tussen de aanpak in Rotterdam en de aanpak in Antwerpen kort en bondig samen: 'Problemen zijn eigenlijk vergelijkbaar in potentie. In Rotterdam wordt veel meer sociaal ingezet en in Antwerpen ligt de nadruk op de repressieve kant' (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Volgens Mitchell (1998b) moet er aandacht zijn voor de oorzaken en achtergronden van dakloosheid, want wanneer er alleen wordt gezorgd voor orde in de openbare ruimte, dan wordt niet aan de werkelijke oplossing van het probleem gewerkt. Daarom moet er ook in Antwerpen voldoende worden geïnvesteerd in zorg.

6.2 Aanbevelingen

Hoewel het doen van aanbevelingen niet het hoofddoel was van dit onderzoek is er voldoende aanleiding om per stad enkele punten te bespreken. Deze opmerkingen hebben betrekking op het huidige beleid van beide steden. Allereerst zullen voor Rotterdam aanbevelingen worden gegeven en daarna volgen de aanbevelingen voor Antwerpen.

6.2.1 Aanbevelingen Rotterdam

Het Rotterdamse beleid heeft in grote mate bijgedragen aan het bevorderen van de leefbaarheid in de stad, maar niet iedereen is met het beleid geholpen omdat men tegenwoordig vrijwel alleen toegang heeft tot daklozenvoorzieningen als men aan bepaalde criteria voldoet. Het is positief dat mensen die niet in aanmerking komen voor zorg door de gemeente worden teruggeleid naar de centrumgemeente of het land van herkomst. In de praktijk zullen echter niet alle daklozen zonder Centraal Onthaal pas actief worden begeleid met een terugkeer naar de oorspronkelijke woonplaats. Daarnaast is het voor niet iedereen een verbetering om terug te zijn in de gemeente of het land van herkomst. Rotterdam moet laten zien dat het niet haar menselijkheid is kwijtgeraakt en bij schrijnende gevallen mensen toe kunnen laten tot de maatschappelijke opvang wanneer geschikte alternatieven niet voor handen zijn. Het is begrijpelijk dat Rotterdam afwilde van de aanzuigende werking die het in het verleden had en dat het tegenwoordig alleen nog maar geld vrijmaakt voor de eigen bevolking, maar in bepaalde (nood)situaties moet een uitzondering mogelijk blijven.

De controlecultuur waar David Garland (Tonkens & Van Doorn, 2006) over spreekt is ook zichtbaar in Rotterdam met de uitvoering van empowerment (zorg) en repressie. Dit heeft tot gevolg dat steeds minder wordt getolereerd in de openbare ruimte en men wordt beperkt in de vrijheid. (Ex-)daklozen

kunnen Rotterdam ervaren als een politiestaat waar men voor allerlei kleine vergrijpen een bekeuring ontvangt. Vooral voor daklozen die geen gebruik mogen maken van de maatschappelijke opvang wordt Rotterdam een onneembare vesting. Als alleen al slapen bij wet verboden is, wordt een leven als dakloze praktisch onmogelijk. Anderzijds kan deze strenge handhaving voor daklozen wel een reden zijn om vrijwillig zorg te aanvaarden. Tegen criminaliteit en overlast moet de politie actief optreden en de lokale wetgeving dient zondermeer gehandhaafd te worden, maar daklozen zouden evenveel recht moeten hebben op de openbare ruimte als andere burgers. Agenten zouden in sommige gevallen toleranter kunnen zijn en begrip kunnen tonen voor de situatie waarin (ex-)daklozen verkeren. Door hun gedrag en uiterlijk wijken ze bij voorbaat af van de norm, en daarnaast hebben ze niet altijd de beschikking over privéruimtes waardoor het gebruik van de openbare ruimte geen vrijwillige maar in sommige gevallen een gedwongen keus is. Ook een dakloze zou rustig op een bankje mogen zitten, in plaats van dit direct te bestempelen als storend rondhanggedrag. Daarnaast is het positief dat er voor dakloze drugsverslaafden ruimten zijn waar ze onder begeleiding meegebrachte drugs kunnen gebruiken. Mensen op straat op basis van hun uiterlijk preventief fouilleren en ze vervolgens een bekeuring geven omdat ze een gebruikersartikel blijken bij te hebben lijkt dan ook tegenstrijdig te zijn. De gebruikersruimte bereikt men vaak alleen via de openbare weg. Een ander voorbeeld is het drinken van alcohol. Alcoholgebruik is niet in alle daklozenvoorzieningen toegestaan en de politie deelt geregeld bekeuringen uit aan dak- en thuislozen die een aangebroken blikje bier uit de supermarkt bijhebben op straat. De politie zou er voor kunnen kiezen om pas op te treden bij overlast. Andere mensen mogen immers wel drinken in het openbaar, namelijk op een terras. Dit is vaak te duur voor een dakloze, en het is de vraag of zij daar welkom zijn.

Een laatste aanbeveling is dat de gemeente er voor moet zorgen dat het huidige dak- en thuislozenbeleid ook in de toekomst wordt voortgezet. Het oplossen van de daklozenproblematiek was een aantal jaar terug één van de belangrijkste doelstellingen voor de gemeente omdat men een einde wilde maken aan de overlast. Nu de zichtbaarheid grotendeels verdwenen is, dreigt het onderwerp van de politieke agenda te verdwijnen. De gemeente moet het beleid niet laten verslappen en voorkomen dat er weer een zelfde situatie ontstaat als vroeger. De investeringen van de afgelopen jaren mogen achteraf geen weggegooid geld blijken te zijn. Het continueren van het beleid kost echter jaarlijks een hoop geld. De huidige economische crisis en de noodzakelijke bezuinigingen zouden negatieve gevolgen kunnen hebben voor de maatschappelijke opvang en dit moet worden voorkomen. De dak- en thuislozenpopulatie zou in deze tijden zelfs kunnen toenemen doordat bijvoorbeeld de werkloosheid stijgt en de koopkracht daalt.

6.2.2 Aanbevelingen Antwerpen

Dit onderzoek heeft aangetoond dat Antwerpen onvoldoende sociaal investeert en vooral repressief ingrijpt. Repressie is op lange termijn niet effectief omdat het aan het werkelijke probleem niets verbetert zoals gebleken is bij het De Coninckplein. Het beleid levert geen positieve bijdrage aan de leefsituatie van daklozen, en ook de overlast zal blijven bestaan. Antwerpen kan veel leren van de aanpak in Rotterdam, waar zorg effectief is ingezet ter bestrijding van overlast. Omdat betrouwbare cijfers over de dak- en thuislozenproblematiek ontbreken, kan hier alleen globaal worden aangegeven welke ontwikkelingen gewenst zijn. Op de eerste plaats zou men net als in Rotterdam een gedegen kwantitatief onderzoek moeten uitvoeren om aan betrouwbare dak- en thuisloosheidcijfers te kunnen komen. Met veldwerkers kan men een telling verrichten onder buitenslapers, en bij de diverse voorzieningen zou men gegevens op kunnen vragen over de bewoners en bezoekers. Ook moet duidelijk worden wat per soort hulpverlening de capaciteit is. Pas als die informatie beschikbaar is, wordt inzichtelijk wat de omvang is van de problematiek en kan bepaald worden welke investeringen nodig zijn. Het is belangrijk dat Antwerpen op basis van deze telling tot een integrale visie komt om de dak- en thuislozenproblematiek aan te gaan pakken. Het grote probleem is echter geld. Antwerpen zal structureel veel financiële middelen vrij moeten maken om het beleidsplan uit te kunnen voeren. Het hulpverleningsaanbod moet namelijk fors worden uitgebreid en met subsidies kan medewerking van hulpverleninginstellingen aan het beleid worden afgedwongen. De stad moet daarom allereerst de noodzaak inzien van een dak- en thuislozenbeleid. De problematiek moet prioriteit krijgen en hoog op de politieke agenda komen te staan. De stad Antwerpen dient er van doordrongen te raken dat hulpverlening aan dak- en thuislozen ook in grote mate bij kan dragen aan de bevordering van de leefbaarheid en veiligheid. Ook een deskundige geeft aan dat het in Antwerpen op dit moment ontbreekt aan samenhang en regie, en dat er politieke bereidheid moet

ontstaan om geld te investeren zodat sociaal ingegrepen kan worden. Als die politieke bereidheid er is, kunnen partijen bij elkaar betrokken worden en deze partijen moeten draagvlak creëren om nieuwe voorzieningen te implementeren (persoonlijke communicatie, 7 oktober 2009). Al eerder is aangegeven dat het Vlaams Belang veel invloed heeft op de Antwerpse politiek, en een repressieve benadering behoort meer tot de ideologie van deze partij dan een benadering waarbij zorg een belangrijke positie inneemt. Een telling in de eigen stad en goede praktijkervaringen vanuit andere steden (zoals Rotterdam) kunnen de lokale politiek overtuigen. Antwerpen zou daarnaast bij de aanpak van de problematiek samen moeten werken met andere Belgische overheden. Op alle overheidsniveaus zouden de neuzen in dezelfde richting moeten komen te staan, maar dit is door de complexe overheidsstructuur van België niet eenvoudig. Behalve de federale overheid zijn er gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten. De meest ideale situatie zou zijn dat in heel België op lokaal niveau op dezelfde wijze wordt omgegaan met de dak- en thuislozenproblematiek. Onderlinge afstemming is dus van belang. Het is niet de bedoeling dat Antwerpen een enorme aanzuigende werking krijgt en kosten maakt voor alle Belgische daklozen. Ook moet het niet zo zijn dat Antwerpen de drempels van de voorzieningen dusdanig verhoogd dat omliggende steden een grote instroom van Antwerpse daklozen krijgen. Alle gemeentes moeten hun verantwoordelijkheid nemen waardoor de pijn eerlijk wordt verdeeld. Net als in Rotterdam zou gekeken kunnen worden naar herkomst, en op basis daarvan bepaald kunnen worden waar iemand zorg moet krijgen. Hogere overheden zouden daarnaast mee moeten financieren om de plannen op lokaal niveau mogelijk te maken.

Met een integraal beleid kan er tussen de betrokken Antwerpse partijen onderling veel meer samenwerking en afstemming plaatsvinden. Het beleid zou er op gericht moeten zijn dat de hulpverlening individuele trajecten op maat aan gaat bieden, zodat daklozen structureel geholpen worden op verschillende levensterreinen. Ook moet er meer aandacht komen voor preventie. Een probleem hierbij is het grote tekort aan betaalbare (sociale huur) woningen. Op de woningmarkt zouden dus veranderingen plaats moeten gaan vinden om dit probleem op te kunnen lossen. Wat betreft hulpverlening dient de capaciteit van laagdrempelige voorzieningen en residentiële opvang uitgebreid te worden omdat men kampt met capaciteitsproblemen en wachtlijsten. Het plaatsgebrek kan voor een deel worden opgelost door te zorgen voor een betere doorstroming binnen de voorzieningen. De individuele trajecten brengen deze doorstroming op gang. Daarnaast is er behoefte aan meer activering waardoor mensen een zinvolle dagbesteding kunnen krijgen. Wanneer er specifiek wordt gekeken naar subgroepen binnen de totale populatie dan moet er meer aandacht komen voor daklozen met een verslaving en/of een psychiatrische problematiek en voor daklozen van buitenlandse afkomst. Deze personen worden in de bestaande opvang vanwege hoogdrempeligheid vaak geweigerd, en daarom zouden er voorzieningen moeten komen waar ook deze groep welkom is. Zoals gezegd is het echter niet de bedoeling dat Antwerpen een aanzuigende werking krijgt. Rotterdam heeft er om die reden voor gekozen om alleen legale daklozen met een regiobinding toe te laten tot de maatschappelijke opvang. Laagdrempeligheid kan namelijk uit de hand lopen zo weet men in Rotterdam. Kiest Antwerpen ook voor hogere drempels dan zal men zich in moeten gaan zetten in het begeleiden van mensen die geen recht hebben op zorg naar hun woonplaats of land van herkomst. Ook een gebruikersruimte blijft gewenst omdat nu op grote schaal in semi-openbare ruimtes harddrugs wordt gebruikt en de stad veel last heeft van zwerfspuiten. Op het gebied van drugs zou Antwerpen een liberaler beleid moeten gaan voeren, want primair repressie loslaten op drugsverslaafden zal de situatie alleen maar doen verslechteren. Verloederde daklozen worden daarnaast nog te veel aan hun lot overgelaten omdat de hulpverlening een afwachtende houding heeft. Met bemoeizorg moeten zij actief worden opgezocht en verleid tot zorg, en waar mogelijk moeten mensen gedwongen opgenomen kunnen worden wanneer ze een gevaar vormen voor zichzelf en/of hun omgeving. Psychiatrische instellingen moeten daarom hun drempels verlagen en ook problematische daklozen opnemen.

Hopelijk gaat Antwerpen inzien dat een andere beleidsbenadering noodzakelijk is om de huidige problemen daadwerkelijk op te kunnen lossen. Bovenstaande aanbevelingen zouden de basis kunnen zijn voor verder onderzoek.

Literatuurlijst

- Aandacht tegen wil en dank. (2003, 7/8 juni). *NRC Handelsblad*.
- Antwerpse politie arresteerde 138 drugsdealers. (2009, 10 november). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 december 2009, op http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20091110_052
- Barendregt, C. & Mheen, D. van de. (2007). *Toen was het stil op straat. Ontwikkelingen in het Rotterdamse straatbeeld 2006*. Rotterdam: IVO. Vinddatum 6 oktober 2009, op <http://www.ivo.nl/UserFiles/File/Publicaties/2007-01%20Factsheet%20trendspotting%20Rotterdam%202006.pdf>
- Barendregt, C. & Poel, A. van der. (2008). *Dak- en thuislozen en verslaafden in Rotterdam: Leefsituatie en overlast. Resultaten van trendspotting 2007 (Volledig rapport)*. Rotterdam: IVO. Vinddatum 6 oktober 2009, op [http://www.ivo.nl/UserFiles/File/Publicaties/2008-04%20Trendspotting%202007%20\(rapport\).pdf](http://www.ivo.nl/UserFiles/File/Publicaties/2008-04%20Trendspotting%202007%20(rapport).pdf)
- Barendregt, C. & Rodenburg, G. (2004). *Een gebruiksruimte in Antwerpen: Wenselijk en haalbaar?* Rotterdam: IVO.
- Begin met 'begeleid wonen' voor daklozen. (1988, 4 oktober). *Rotterdams Nieuwsblad*.
- Bergen, A.-M. van. & Deth, A. van. (2008). Het wordt rustiger op straat. Aanpak dakloosheid werpt eerste vruchten af [Elektronische versie]. *TSS - Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 8-11.
- Bergmans, E. (2008, 13 juni). Facelift De Coninckplein mislukt. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=KR1T36JU>
- Betere schuldhulp in strijd tegen dakloos zijn of worden. (2004, 14 mei). *Rotterdams Dagblad*.
- Beurden, K. van. (2007, 30 oktober). Boek onthult leven van landlopers. *Gazet van Antwerpen*. Vinddatum 15 januari 2010, op <http://www.gva.be/antwerpen/ravels/boek-onthult-leven-van-landlopers.aspx>
- Buitendienst Havenzicht (z.j.). *Jaarverslagen 2000 t/m 2005*. Rotterdam: Centrum voor Dienstverlening.
- Buren vieren succes opvang daklozen. (2009, 8 juli). *De Havenloods Noord*. Vinddatum 10 augustus 2009, op http://www.deweekkrant.nl/artikel/2009/juli/08/buren_vieren_succes_opvang_daklozen
- Camera's helpen het De Coninckplein schoonvegen. (2007, 19 september). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=QU1HGQJH>
- Centrum voor Dienstverlening (CVD) (z.j.). *Jaarverslag 2002*. Rotterdam: Auteur.
- Dakloos tegen wil en dank. (2002, 19 december). *NRC*.
- Daklozen worden 'de opvang in gepraat'. (2000, 28 december). *Algemeen Dagblad*.
- De Coninckplein is politierazzia's beu. (2009, 22 mei). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 15 juni 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=RN2AINOC>
- Decorte, T., Ruyver, B. de, Ponsaers, P., Bodein, M., Lacroix, A.-C., Lauwers, S., e.a. (2004). *'Drugs en overlast'. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. België: Federale Programmatorische Overheidsdienst Wetenschapsbeleid.
- Decorte, T. & Tieberghien, J. (2008). *Antwerpse Drug- en Alcohol Monitor. Een lokale drugscene in beeld*. Gent: Onderzoeksinstituut Universiteit Gent, Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek.
- Desnoods helpt het leger. (2009, 6 januari). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 15 juli 2010, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GC424NEQE>
- Directie Veiligheid (2009). *Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de Stad. Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014*. Rotterdam: Auteur. Vinddatum 29 maart 2010, op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/veiligheidsplan/Rotterdam_vijfjarenactieprogramma_veiligheid.pdf
- Directie Veiligheid (z.j.). *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. De Zomeraanpak-methodiek*. Rotterdam: Auteur. Vinddatum 29 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid: <http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Cahiers/Cahier%206%20Zomeraanpak.pdf>
- Doorn, L. van. & Leeuwen, P. van. (2005). *Theoretical approaches in recent academic studies into homelessness in the Netherlands*. Utrecht: NIZW. Vinddatum 31 oktober 2008, op

- http://www.cuhp.org/admin/EditDocStore/NL_short_WS5.pdf
- Eurodak voorziet R2001 van interessante schaduwopening. (2000, 21 december). *Rotterdams Dagblad*.
- Federaal Wetenschapsbeleid (2003). *Sociale herintrede van de daklozen: Houdingen, vooroordelen, identiteit en collectieve acties (samenvatting)*. Brussel: Auteur. Vinddatum 31 oktober 2008, op http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/SoCoh/rSO10033%20_nl.pdf
- Finley, S. & Barton, A. C. (2003). The power of space: constructing a dialog of resistance, transformation, and homelessness [Electronic version]. *Qualitative Studies in Education*, 16, 483-487.
- 'Gebruikersruimte' moet drugsoverlast verminderen. (2007, 13 december). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=HF1LCPKH>
- Geef bedelaars niets met kerst! (2006, 12 december). *AD*. Vinddatum 2 september 2009, op <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/113867/2006/12/12/Geef-bedelaars-niets-met-kerst-.dhtml>
- Gemeente Rotterdam (2000). *Over kwantiteit en kwaliteit: Beleidsnota Maatschappelijke Opvang*. Rotterdam: Auteur.
- Gemeente Rotterdam (2001). *Versterking veiligheid Rotterdam. Vijfjarenprogramma*. Rotterdam: Auteur. Vinddatum 12 april 2010, op Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid: <http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/vijfjarenprogramma.pdf>
- Gemeente Rotterdam (2008). *Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008*. Rotterdam: Auteur. Vinddatum 19 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Bestuurlijk Documentair Systeem: <http://www.bds.rotterdam.nl/content.jsp?objectid=189640>
- Gemeente Rotterdam (2010). *Alle 2900 Rotterdamse daklozen onder dak*. Vinddatum 15 februari 2010, op <http://www.dakloosinrotterdam.nl/news/?v=2&cid=1&id=66&lid=>
- Goossenaerts, K. (2004, 23 april). Schoonmaak op De Coninckplein. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 4 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GG05GNHK>
- Goossenaerts, K. (2008, 27 december). Daklozen eisen meer openbare toiletten. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=H024G1K1>
- Graaf, P. de. (2010). *Feitenkaart Inkomensgegevens Rotterdam en regio 2007*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS). Vinddatum 22 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, COS: <http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/Publicaties/PDF/09-3133%20Feitenkaart%20Regio%20RIO%202007.pdf>
- Greshof, D. (1999). Daklozen en de openbare ruimte. *Rooilijn*, 32, 167-173.
- Haex, H., Rombaut, K., Seeuws, D. & Kerckhove, G. van. (2009). *Indicatorenmonitor 2009 - Economie in Antwerpen uit de doeken*. Antwerpen: Stad Antwerpen, Werk en Economie. Vinddatum 22 maart 2010, op Stad Antwerpen: http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Sociale_zaken/SZ_Werk/WNE_Indicatorenmonitor.pdf
- Havenzicht biedt daklozen onderdak. (2004, 23 augustus). *De Telegraaf*.
- Hermans, D. (2005, 29 november). Antwerpse daklozen zijn Brusselse niet. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GA4KTKJR>
- Hoekstra, L. (2008). *Drukke in de nachtopvang? Een quickscan van de bezetting van de nachtopvang in de periode januari tot september 2008*. Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal-wetenschappelijke Afdeling. Vinddatum 19 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek: <http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/MOR/PDF/Drukke%20in%20de%20nachtopvang.pdf>
- Hoppesteijn, M. (2010). *Feitenkaart Bevolkingsmonitor april 2010*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS). Vinddatum 22 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, COS: <http://cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/Publicaties/PDF/10-3287%20Bevolkingsmonitor%201e%20kwartaal%202010.pdf>
- Horsten, H. (1998, 13 mei). 'Zero tolerance druist tegen onze natuur in'. *De Volkskrant*. Vinddatum 10 maart 2010, op http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article761197.ece/Zero_tolerance_druist_tegen_onze_natuur_in

- Horsten, H. & Brandsma, J. (1995, 14 september). Rotterdam verklaart verslaafde vogelvrij. *De Volkskrant*. Vinddatum 10 februari 2010, op http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article652543.ece/Rotterdam_verklaart_verslaafde_vogelvrij
- Hubbard, P. (2006). *City*. London: Routledge.
- Huygen, M. (1993). *Kartonnen dozen? De alternatieven voor chronische thuislozen na de afschaffing van de wet op de landloperij*. Antwerpen: Hoger Instituut voor Maatschappelijk Werk.
- Iedereen kan kennis maken met dak- en thuislozenopvang. (2002, 19 juni). *Maasstad*.
- Integrale veiligheid (2004). *Stadsplan Veilig*. Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Jansen, H., Kolk, R., Maaskant, J. & Stoele, M. (2002). *Dak- en thuislozenmonitor 2001-2002*. Rotterdam: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling.
- Janssens pleit voor straatverbod heroïnehoertjes. (2004, 10 december). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juni 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GJJAT2OF>
- Johnston, R. J., Gregory, D., Pratt, G. & Watts, M. (red.) (2000). *The dictionary of human geography* (4^e ed.). Malden, MA: Blackwell.
- Lauwers, H. (2009, 15 mei). Hoe een volkspleintje nieuw leven krijgt. *De Nieuwe Antwerpenaar*, p. 38-39.
- Link, B. G., Schwartz, S., Moore, R., Phelan, J., Struening, E., Stueve, A., e.a. (1995). Public knowledge. Attitudes, and beliefs about homeless people: Evidence for compassion fatigue? [Electronic version]. *American Journal of Community Psychology*, 23, 533-555.
- Lokale Politie Antwerpen (2009). *Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012*. Antwerpen: Auteur.
- Maagdenberg, V. van den., Reijnen, A. & Epskamp, M. (2008). *Maatschappelijke opvang in Rotterdam*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS). Vinddatum 2 april 2010, op Gemeente Rotterdam, COS: <http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/Publicaties/PDF/07-2749%20Maatschappelijke%20opvang%20Rotterdam.pdf>
- Maaskant, J. (2006). *Wat wil de buitenslaper?* Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal-wetenschappelijke Afdeling. Vinddatum 19 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek: <http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/MOR/PDF/Wat%20wil%20de%20buitenslaper.pdf>
- Maatschappelijk Centrum Rotterdam e.o. (z.j.). *Jaarverslag 2008*. Rotterdam: Leger des Heils.
- Mahs, J. von. (2005). The sociospatial exclusion of single homeless people in Berlin and Los Angeles [Electronic version]. *American Behavioral Scientist*, 48, 928-960.
- Mair, A. (1986). The homeless and the post-industrial city [Electronic version]. *Political Geography Quarterly*, 5, 351-368.
- Marijnissen, H. (1994). Mogen we nog effekes in Wortel blijven? *Trouw*. Vinddatum 5 februari 2010, op http://www.trouw.nl/krantenarchief/1994/12/10/2658052/MOGEN_WE_NOG_EFFEKES_IN_WO_RTEL_BLIJVEN_.html?all=true
- Meer daklozen onder de pannen (2005, 21 februari). *Rotterdams Dagblad*.
- Meert, H. (2008). *Mens, maatschappij en ruimte*. Berchem: EPO.
- Meert, H., Stuyck, K., Cabrera, P. J., Dyb, E., Filipovič, M., Györi, P., e.a. (2006). *The changing profiles of homeless people: Conflict, rooflessness and the use of public space*. Brussel: FEANTSA. Vinddatum 28 oktober 2009, op http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06W2en.pdf
- Meulder, B. de, Devisch, O., Louwette, T. & Meerbeek, E. van. (2001) *'In de schaduw van de vesten'. Het De Coninkplein en Antwerpen Noord. De morfologische transformatie van een glacis tot een grootstedelijke schaduwzone*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Mitchell, D. (1997). The annihilation of space by law: The roots and implications of anti-homeless laws in the United States [Electronic version]. *Antipode*, 29, 303-335.
- Mitchell, D. (1998a). Anti-homeless laws and public space: I. Begging and the first amendment. *Urban Geography*, 19, 6-11.
- Mitchell, D. (1998b). Anti-homeless laws and public space: II. Further constitutional issues. *Urban Geography*, 19, 98-104.

- Mitchell, D. (2003). *The right to the city. Social justice and the fight for public space*. New York: Guilford Press.
- Muller, E. R. (red.) (2004). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Nog altijd te kort aan opvangplekken daklozen. (2003, 15 februari). *Rotterdams Dagblad*.
- OCMW voorziet extra bedden voor daklozen. (2007, 26 november). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 10 mei, op http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=K91KHF5Q_3
- Ondanks extra bedden voor daklozen in de winter: Tekort aan nachtopvang in Rotterdam. (2003, 15 januari). *Zorg + Welzijn*.
- Openbare toiletten zijn vooral een 'mannenzaak'. (2009, 31 juli). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 augustus 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=1B2D98AH>
- Over de grens: Geen gedwongen hulp voor Antwerpse daklozen. (2009, 7 juli). *Zorg + Welzijn*. Vinddatum 10 november 2009, op <http://www.zorgwelzijn.nl/web/Achtergrond-artikel/Over-de-grens-Geen-gedwongen-hulp-voor-Antwerpse-daklozen.htm>
- Pacione, M. (2005). *Urban geography. A global perspective* (2^e ed.). London: Routledge.
- Peeters, K. (2009). *De Coninckplein - Free Clinic*. Antwerpen: Stad Antwerpen, Beleidsbureau - Sociale Planning.
- Poel, A. van der, Barendregt, C. & Mheen, D. van de. (2008). Homelessness and other living condition characteristics of drug users 2003 – 2007, in Rotterdam, the Netherlands [Electronic version]. *European Journal of Homelessness*, 2, 235-257.
- Programmabureau Veilig (2003). *Factsheet sluiting van de tippelzone op de Keileweg*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam. Vinddatum 17 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid: <http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Factsheets/PBV%20factscheet%20Keileweg.pdf>
- Programmabureau Veilig (2004). *Factsheet PGA*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam. Vinddatum 15 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid: <http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Factsheets/PGA%201.pdf>
- Programmabureau Veilig (2006). *Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam. Vinddatum 17 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid: <http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/VJAPmaart2006.pdf>
- Reijndorp, A. & Horst, J. ter. (2007). *Wat doet de buitenslaper?* Vinddatum 19 maart 2010, op http://www.opvang.nl/leo/uploaddb/download_object.asp?atoom=9237&VolgNr=42
- Rijk & vier grote steden (2006). *Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang*. Vinddatum 30 september 2008, op http://www.ggdkennisnet.nl/kennisnet/uploaddb/download_object.asp?atoom=34946&VolgNr=330
- Rommers, W. (2001, 3 september). Grote schoonmaak op De Coninckplein. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=NBRA03092001_037
- Rotterdamse raad wil onderzoek naar sluiting Perron Nul. (1994, 23 december). *Trouw*. Vinddatum 10 januari 2010, op http://www.trouw.nl/krantenarchief/1994/12/23/2659569/Rotterdamse_raad_wil_onderzoek_naar_sluiting_Perron_Nul.html
- Samenlevingsopbouw Antwerpen stad (z.j.). *Meerjarenplan 2009-2015. Omgevingsanalyse*. Antwerpen: Auteur
- Snow, D. A. & Mulcahy, M. (2001). Space, politics, and the survival strategies of the homeless [Electronic version]. *American Behavioral Scientist*, 45, 149-169.
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Regiobinding in de Rotterdamse Maatschappelijke Opvang. Wat, waarom en hoe*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam. Vinddatum 9 december 2009, op Gemeente Rotterdam, Bestuurlijk Documentair Systeem: http://www.bds.rotterdam.nl/content.jsp?objectid=176162&highlights=&frompage=search_quick&sr=t
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (z.j.). *Beleidsnotitie Centraal Onthaal. Ketenregie in de Maatschappelijke Opvang*. Rotterdam: Afdeling Beleid en Strategie. Vinddatum 25 maart 2010, op http://www.ggdkennisnet.nl/kennisnet/uploaddb/download_object.asp?atoom=31404&VolgNr=190

- Stad Antwerpen (2006). *Bestuursakkoord Antwerpen 2007 – 2012*. Antwerpen: Auteur. Vinddatum 24 juni 2009, op Stad Antwerpen:
http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Bestuursakkoord_2007_2012_def.pdf
- Stad Antwerpen (2007). *Code van gemeentelijke politiereglementen (politielocodex)*. Antwerpen: Auteur.
- Stad Antwerpen (z.j.). *Groot Antwerpen. Burgerlijke stand en bevolking. Jaarverslag 2008*. Antwerpen: Auteur. Vinddatum 22 maart 2010, op Stad Antwerpen:
http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Zelfstandige_stafdiensten/ZS_Notulen/Jaarboek_SSO/JAARBOEK_2008_GROOT_ANTWERPEN_ZONDER_DISTRICTEN_nieuw.pdf
- Stad gaat drugsproblemen in Antwerpen Noord aanpakken. (2008, 24 september). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 6 juni 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=V020RBRD>
- Stalen platen voor krotten. (2006, 4 september). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GVP113MTO>
- Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (SODA) (2009). *Drugsbeleidsplan 2009-2012*. Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (z.j.). *Feiten en cijfers*. Brussel : Auteur. Vinddatum 29 oktober 2010, op http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_daklozen.htm
- Straatwerk. (2007, januari). *Nieuw Rotterdams Tij.*
- Stynen, D. (2008, 10 juli). 'Krot Op-cel is dekmantel om op illegalen te jagen'. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=9S1U40BA>
- Tein Telecom (2008). *Videobewaking Antwerpen: 't Stad moet van iedereen blijven*. Brussel: Auteur. Vinddatum 5 juli 2009, op http://www.teintelecom.be/files/CS001_Video_Antwerp_NL_01_0.pdf
- Tonkens, E. & Doorn, L. van. (2006). Wat is er zo ergerlijk aan bedelende daklozen? *TSS - Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Vinddatum 26 maart 2010, op <http://www.kennislink.nl/publicaties/wat-is-er-zo-ergerlijk-aan-bedelende-daklozen>
- Toro, P. A. (2007). Toward an international understanding of homelessness [Electronic version]. *Journal of Social Issues*, 63, 461-481.
- Toro, P. A., Tompsett, C. J., Lombardo, S., Philippot, P., Nachtergael, H., Galand, B., e.a. (2007). Homelessness in Europe and the United States: A comparison of prevalence and public opinion [Electronic version]. *Journal of Social Issues*, 63, 505-524.
- Tosi, A. (2007). Homelessness and the control of public space – criminalising the poor? [Electronic version]. *European Journal of Homelessness*, 1, 225-236.
- Twintig jaar Havenzicht. (1997, 9 april). *Maasstad*.
- Uitermark, J. & Duyvendak, J. W. (2005). *Civilizing the city: Revanchist urbanism in Rotterdam (The Netherlands)*. Amsterdam: Amsterdam School for Social science Research (ASSR). Vinddatum 5 oktober 2009, op Universiteit van Amsterdam, ASSR:
<http://www.assr.nl/workingpapers/documents/ASSR-WP0505.pdf>
- UWV WERKbedrijf (2009). *Maandinformatie Arbeidsmarkt Zuidwest-Nederland per 1 november 2009. Uitgave Rijnmond (Rotterdam e.o.)*. Roosendaal: Auteur. Vinddatum 22 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek:
<http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/MOR/PDF/Maandinformatie%20Arbeidsmarkt%20Zuidwest-Nederland.pdf>
- Vanderstraeten, K. (2004). *Deconcentratie van de drughulpverlening in de Antwerpse Atheneumbuurt*. Antwerpen: Auteur.
- Verelst, J. (2004, 11 december). 'We keren de buurt de rug niet toe'. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 5 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GBDAUABH>
- Vergeten en vervuild. (2003, 15 november). *Algemeen Dagblad*.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.
- Verwaest, J.-C. (2009, 8 januari). 'Dit is de eerste winter waarin ik 's nachts zelf geen kou lijdt'. *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 15 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=RR24QMQP>
- Wachten op een soepie: he lekker, met vlees! (2006, 24 november). *Algemeen Dagblad*.

- Wendrich, L. (2006). *Overlast en veiligheid in het Stadscentrum Rotterdam. Mening van de bezoekers*. Rotterdam: Bureau Onderzoek Op Maat (BOOM). Vinddatum 15 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek:
<http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/MOR/PDF/Overlast%20en%20Oveiligheid%20in%20het%20Stadscentrum%20Rotterdam%20november%202006.pdf>
- Wendrich, L. (2007). *Overlast en veiligheid in het Stadscentrum Rotterdam. Mening van de bezoekers*. Rotterdam: Bureau Onderzoek Op Maat (BOOM). Vinddatum 15 maart 2010, op Gemeente Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek:
<http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/MOR/PDF/Overlast%20en%20Oveiligheid%20in%20het%20Stadscentrum%20Rotterdam%20juni%202007.pdf>
- 'Wij worden de stad uitgedreven.' (2009, 14 mei). *Het Nieuwsblad*. Vinddatum 10 juli 2009, op <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=PI2A9GUA>
- Ze hebben recht op behoorlijke slaappleaats. (1995, 4 januari). *Maasstad Edities (Oostergids)*.
- Zuidam, P. & Pols, G. (2007). On criminalisation of homelessness and people who are homeless in Rotterdam [Electronic version]. *Homeless in Europe, summer*, 14-16.

Bijlage 1. Plattegrond Rotterdam



Plattegrond Rotterdam (bron: www.waterplan.rotterdam.nl).

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Centraal Station | 7. Museumpark |
| 2. West Kruiskade | 8. Kralingse Bos |
| 3. Zuidplein | 9. Noorderkanaal |
| 4. Station Blaak | 10. Keileweg |
| 5. Nieuwe Binnenweg | 11. Perron Nul |
| 6. Zuiderpark | 12. Pauluskerk |

Bijlage 2. Plattegrond Antwerpen



Plattegrond Antwerpen (bron: www.orangesmile.com).

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1. De Coninckplein | 7. Park Spoor Noord |
| 2. Sint-Jansplein | 8. De Vaart |
| 3. Groenplaats | 9. De Steenhouwer |
| 4. Koningin Astridplein en Centraal Station | 10. Oude locatie Free Clinic |
| 5. Stuivenbergplein | 11. Nieuwe locatie Free Clinic |
| 6. Stadspark | 12. De Biekorf |

Bijlage 3. Afbeeldingen Rotterdam

Eigen materiaal:



Bankje bij een tramhalte dat niet gebruikt kan worden als slaapplek.



Dichtgespijkerde kraakpanden.



Veldwerkers controleren of de kraakpanden worden bewoond.



Buitenslaaplocatie bij spoorlijnen.

Materiaal uit bronnen:



Gemeentelijke campagne tegen bedelen
(bron: www.rotterdamveilig.nl).

David	
LEFTIJD:	37 jaar
VOORMALIG BEROEP:	consulent
HUIDIGE STATUS:	alcoholist
INKOMEN:	uitkering
BEDELOPRENSSE:	€150,- per maand
CLIENTEN:	bezoekers centrum Rotterdam

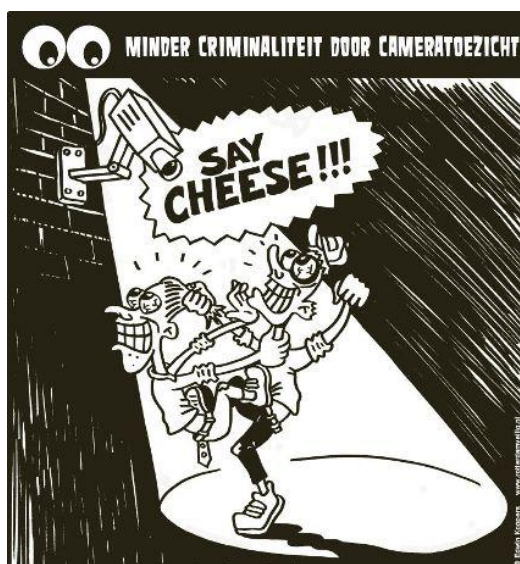
GEEF OM HEM, NIET AAN HEM!

"Ik heb dagelijks met daklozen te maken en ik begrijp dus geen ander dat ze naar geld moeten komen. Toch weet ik dat bedelen alleen helpt voor de korte termijn. Geef geen geld aan bedelaars maar koop een straatkrant of geef een bijdrage aan instellingen zoals onze Pauluskerk of Topacore. Zo helpt u daklozen echt veel beter. Geef dus om hem, maar niet aan hem!"

DS. VISSER, PAULUSKERK

WELKOM CENTRUM **WWW.STOPBEDELLEN.NL**

Gemeentelijke campagne tegen bedelen
(bron: www.rotterdamveilig.nl).



Gemeentelijke campagne over cameratoezicht
(bron: www.rotterdamveilig.nl).



Gemeentelijke campagne tegen wildplassen
(bron: www.rotterdamveilig.nl).

Vorig jaar leefde ik op straat,
nu maak ik 'm.



SAMEN WONEN
Samen Werken.

Campagneposter over het nieuwe
dak- en thuislozenbeleid
(bron: www.dakloosinrotterdam.nl).

Vorig jaar woonde ik in het park,
nu werk ik er.



SAMEN WONEN
Samen Werken.

Campagneposter over het nieuwe
dak- en thuislozenbeleid
(bron: www.dakloosinrotterdam.nl).



Voormalige tippelzone Keileweg
(bron: www.rotterdamveilig.nl).



Voormalig gebouw Pauluskerk
(bron: nl.wikipedia.org).



Demonstratie in 2005 door verslaafden, daklozen en
prostituees tegen uitsluiting
(bron: anjameulenbelt.sp.nl).



Demonstratie in 2005 door verslaafden, daklozen en
prostituees tegen uitsluiting
(bron: www.pvdarotterdam.nl).

Bijlage 4. Afbeeldingen Antwerpen

Eigen materiaal:



De Biekorf, De Passage en Het Zijhuis.



Nieuw pand Free Clinic.



Actie tegen politieacties op het De Coninckplein.



Actie Vlaams Belang tegen illegaliteit met toespraak Filip Dewinter.



Verwijdering zwerverspuiten.



Verwijdering zwerverspuiten.



Een dichtgetimmerd kraakpand dat toch wordt bewoond.



Een autowrak wordt als slaapplaats gebruikt.



Renovatie station Antwerpen Centraal.



Stadsvernieuwing Park Spoor Noord.

Materiaal uit bronnen:



Citybranding Stad Antwerpen
(bron: www.leonardo-lyceum.be).



Voormalig gebouw landlopperskolonie Merksplas
(bron: outdoors.webshots.com).



De bekende Antwerpse bedelaar Louis
(bron: www.sietse.vkblog.nl).



Voedselbedeling op het Koningin Astridplein in 2008
(bron: www.indymedia.be).



Mobiel politiesecretariaat op het De Coninckplein in 2004
(bron: www.gva.be).



Politieactie op het De Coninckplein in 2009
(bron: www.nieuwsblad.be).



Actie tegen politieacties op het De Coninckplein in 2009
(bron: antwerpen.pvda.be).



Actie tegen politieacties op het De Coninckplein in 2009
(bron: antwerpen.pvda.be).

