

Fra forbuds- zoner til buffer- zone

Ny politik i forhold til stofscenen på Vesterbro

AF **ESBEN HOUBORG, VIBEKE ASMUSSEN FRANK & BAGGA BJERGE**

Åbne stofscener kan defineres som steder, hvor mennesker mødes for at udveksle og bruge illegale stoffer. Vesterbro har været hjemsted for den største åbne stofscene i Danmark siden 1980'erne. Sådanne åbne stofscener udgør en særlig narkotikapolitisk udfordring, fordi de ofte både kan udgøre et problem i forhold til den offentlige orden og i forhold til velfærd og sundhed. Dermed kan åbne stofscener også ses som et tydeligt eksempel på et af de grundlæggende dilemmaer, der eksisterer inden for narkotikapolitikken, nemlig hvordan man finder en balance mellem på den ene side at skabe og vedligeholde et ordentligt og trykt lokalsamfund og på den anden side at sikre hensynet til stofbrugeres sundhed og velfærd. Dette dilemma handler bl.a. om, hvordan man finder en balance mellem kontrol og straf på den ene side og sundheds- og velfærdsydelse på den anden. De forskellige politikker, der har været gennem tiderne i forhold til stofscenen på Vesterbro, er et godt eksempel på forskellige måder at forholde sig til disse dilemmaer på.



Siden slutningen af 1980'erne og indtil for få år siden var stofscenen på Vesterbro genstand for en nul-tolerance politik, som havde til formål at fjerne stofbrugere fra kvarteret og dermed gøre en ende på den åbne stofscene. Centralt i denne politik var inddelingen af Vesterbro i en række 'forbudszoner', hvor stofbrugere risikerede at få bøder for at opholde sig. I slutningen af 00'erne ændrede politikken sig i retning af at blive mindre straffende og mere dialogisk. Den udvikling er foreløbig kulmineret med etableringen af stofindtagelsesrum på Mændenes Hjem i Istedgade og i 'Den Runde Firkant' på Halmtorvet samt etablering af en 'bufferzone', hvor stofindtagelsesrummernes målgruppe ikke bliver straffet for besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug. Forandringen fra nul-tolerance til dialog og fra 'forbudszoner' til 'bufferzone' fremgår tydeligt af de to kort, der er sat ind i denne artikel. Den nye politik i forhold til stofscenen på Vesterbro har ikke gjort en ende på de udfordringer og dilemmaer, som er forbundet med at huse en stofscene i et tæt bebygget og mangfoldigt kvarter, men viser, hvordan dette dilemma kan takles på helt forskellig vis. I denne artikel beskriver vi med udgangspunkt



Gennem årene kom der flere og flere forbudszoner på Vesterbro. Evy Frantzen citerede i sin afhandling lederen af Specialpatruljen for følgende: 'Det lyder jo forfærdeligt at politiet kan give folk forbud mod at opholde sig på et fortovej, men det syntes jeg også viser noget om hvor stort problemet egentligt er – at det er det man er nødt til at ty til.'

i et igangværende forskningsprojekt, som udføres af Center for Rusmiddelforskning, overgangen fra en politik til en anden og nogle af de udfordringer og dilemmaer, som fortsat eksisterer. (1)

Forbudszoner og nul-tolerance

Byfornyelse i andre dele af København i løbet af 1980'erne betød, at stofscenen i København i vidt omfang blev koncentreret på Vesterbro, hvor der allerede havde eksisteret et stofmiljø siden 1970'erne. Resultatet var en stor og meget synlig stofscene på Vesterbro (Andersen m.fl. 2010). Klager fra beboere og erhvervsdrivende og stor mediedækning af illegale aktiviteter og gener for beboere og erhvervsdrivende førte til, at Københavns Politi udviklede en strategi i forhold til stofscenen, kaldet Narkostrategi 90. Strategien havde til formål at fjerne stofbrugere og andre fredsforstyrrelser fra området og reducere stofsalg, offentlig indtagelse af alkohol, uordentlig adfærd og kriminalitet samt at gøre det sværere for nye stofbrugere at få adgang til stofscenen. De to vigtigste elementer i strategien var dels en mere intens patruljevirkomhed og nul-tolerance i forhold til lovovertrædelser samt forstyrrelse af den offentlige orden og dels en

målrettet og intensiveret indsats i forhold til stofsalg. Lokalpolitiet var primært ansvarlig for den første del af strategien, mens Uropatruljen og Specialpatruljen primært var ansvarlige for den anden del af strategien (Frantzen 2005). Andre dele af strategien var mere forebyggelse og forbedret samarbejde med de sociale myndigheder. I denne artikel koncentrerer vi os især om den del af strategien, der handlede om øget patruljevirkomhed og nul-tolerance over for forseelser begået af stofbrugere på gadeplan.

Det centrale element i den intensiverede indsats på gadeplan i forhold til stofbrugere med henblik på at fjerne eller formindske stofscenen på Vesterbro var etablering af en række 'forbudszoner'. Disse forbudszoner blev skabt ved hjælp af politivedtægten (§6), som giver politiet mulighed for at forbyde en person at opholde sig på et bestemt sted i to år, hvis personen har forstyrret den offentlige orden flere gange eller er under mistanke for at udøve kriminalitet på stedet. Politivedtægten definerede det område, som personen havde forbud mod at opholde sig i, som en radius af 100 meter fra det sted, hvor forseelsen havde fundet sted. Når en person havde modtaget en mundtlig og tre skriftlige advarsler mod at opholde sig et bestemt



Kort over 'bufferzonen' - området i 'umiddelbar nærhed' af stofindtagelsesrummene
 - udarbejdet af Københavns Politi, afd. for Operativ Planlægning & Analyse.

sted, kunne vedkommende få udskrevet en bøde på 400 kr. Efterhånden som flere og flere mennesker blev forbudt at opholde sig bestemte steder, fortrak de til andre steder, hvor de efterfølgende blev forbudt at opholde sig. På den måde blev der hurtigt etableret de 14 forbudszoner, som fremgår af kort nr. 1 (Frantzen 2005; Jepsen 2008).

På den måde blev det mere og mere besværligt for stofbrugere, pushere, prostituerede og andre som forstyrrede den offentlige orden eller blev mistænkt for at begå kriminalitet at opholde sig på Vesterbro. Mens strategien måske nok kunne minimere de værste gener ved stofscenen, så kunne den ikke fjerne stofscenen. Derimod gjorde den det mere skadeligt for stofbrugere at opholde sig på Vesterbro, dels pga. den øgede kriminalisering og dels, fordi stofindtagelse blev mere stresset og risikabelt. I balancen mellem offentlig orden og tryghed for omgivelserne på den ene side og stofbrugernes sundhed og velfærd på den anden side var prisen for forbedringerne med hensyn til offentlig orden og tryghed altså øgede risici ved brug af stoffer for de stofbrugere, som forblev i kvarteret. Dette berører et af de helt centrale dilemmaer i narkotikapolitikken, nemlig at forbedringer på

en parameter - fx offentlig orden eller en minimering af antallet af personer, der bruger stoffer, ved hjælp af forbud og straf - ofte betales med øgede risici og skader for de mennesker, som fortsætter med at bruge stoffer. Omvendt kan en politik, som er mere liberal øge belastningerne for omgivelserne. Den strategi, som begyndte at udvikle sig fra omkring 2008, og som for alvor blev implementeret i 2012, kan ses som et forsøg på at finde en balance, hvor både belastningen af omgivelserne og belastningen af stofbrugere formindskes.

Bufferzone og dialog

I 2009 etablerede Københavns Kommune i samarbejde med den private forening Dugnad værestedet Café Dugnad for stofbrugere på Vesterbro og i sammenhæng hermed et sundhedsrum, hvor stofbrugere kunne modtage sygeplejefaglig og lægelig hjælp. Etableringen af disse tilbud var kulminationen på en lang proces, hvor Københavns Kommune og beboere og NGO'er på Vesterbro havde bedt regeringen om at give tilladelse til et forsøg med et stofindtagelsesrum på Vesterbro. Regeringen afviste dette, men allokerede midler til en Vesterbropulje, som bl.a. skulle medvirke



til at forbedre vilkårene for stofbrugere på Vesterbro (Houborg & Frank 2014). Sundhedsrummet og Café Dugnad var således et kompromis i forhold til de lokale ønsker om et stofindtagelsesrum. Imidlertid kom toiletterne på Café Dugnad hurtigt til at fungere som stofindtagelsesrum med den konsekvens, at de stofbrugere, som hidtil havde indtaget stoffer og holdt til ved Mariakirken og bagved Hovedbanegården, stort set fra den ene dag til den anden forsvandt fra disse områder og i stedet begyndte at holde til ved, i og omkring Café Dugnad. Hos politiet bemærkede man effekten af det uofficielle stofindtagelsesrum og begyndte at se igennem fingre med besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug i og omkring cafeen samtidig med, at politiet dog betingede sig, at der ikke fandt stofsalg sted på stedet. Den markante forandring af stofscenen, som etableringen af Café Dugnad og det uofficielle stofindtagelsesrum havde, blev også bemærket af beboerne i området. Blandt andet af Frank Hvam, som på det tidspunkt boede i Reventlowsgade, og som senere beskrev sin oplevelse i udgivelsen 'Fixerummet der fik hjul' (Andersen m.fl. 2012). Stofindtagelsesrummet i Café Dugnad eksisterede indtil november 2010, hvor kommunen fik kendskab til stofindtagelse på stedet, hvilket, sammen med en budgetoverskridelse betød, at kommunen opsagde samarbejdet med Dugnad og i stedet overlod driften af Café Dugnad til Mændenes Hjem.

Frustration over manglende politisk vilje til at indføre stofindtagelsesrum i Danmark, de positive erfaringer med det uofficielle stofindtagelsesrum og et ønske om en domstolsafprøvning af, om stofindtagelsesfaciliteter i det hele taget var ulovlige i Danmark ledte til etableringen af Foreningen Fixerum. Foreningen Fixerum indkøbte en brugt ambulance, som blev indrettet som mobilt stofindtagelsesrum, og den 12. september 2011 åbnede det under stor pressebevågenhed. Imidlertid forsøgte den daværende regering mod forventning ikke at få det mobile stofindtagelsesrum lukket, og dermed kom der ikke en domstolsafprøvning af legaliteten af stofindtagelsesrum. Årsagen til, at det mobile stofindtagelsesrum ikke blev lukket, er givetvis, at det åbnede midt i en valgkamp. En måned efter etableringen af det mobile stofindtagelsesrum kom den nuværende regering til magten, og dets partier samt Enhedslisten gik alle ind for etablering

af stofindtagelsesrum i Danmark. Den nye regering gik i gang med det lovforberedende arbejde, og i juli 2012 blev lov om euforiserende stoffer ændret, så det blev muligt at have offentlige stofindtagelsesrum i Danmark. I perioden frem til lovændringen drev Foreningen Fixerum det mobile stofindtagelsesrum, som fra juli 2012 blev overtaget af Københavns Kommune. Sundhedsrummet ved Café Dugnad blev gjort til et kommunalt stofindtagelsesrum, og i august 2012 åbnede stofindtagelsesrummet Skyen på Mændenes Hjem. I perioden frem til juli 2012 fortsatte politiet sin politik med ikke at gribe ind over for besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug blandt stofindtagelsesrummets målgruppe.

Af ændringerne af lov om euforiserende stoffer om stofindtagelsesrum fremgår det, at kommuner og det lokale politi skal samarbejde om etablering af stofindtagelsesrum, herunder hvordan området 'i umiddelbar nærhed' af stofindtagelsesrummet, hvor brugere af stofindtagelsesrummet ikke vil blive straffet for besiddelse af illegale stoffer, skal afgrænses. I forbindelse med etableringen af de kommunale stofindtagelsesrum indgik Københavns Kommune derfor en samarbejdsaftale med Københavns Politi, hvori området 'i umiddelbar nærhed' af stofindtagelsesrummene blev defineret (gengivet i kort 2). Overvejelserne hos Københavns Politi med hensyn til afgrænsningen af denne 'bufferzone', som den blev kaldt, var, at den skulle omfatte det område, hvor stofbrugerne normalt opholdt sig, bevægede sig rundt og benyttede forskellige sociale tilbud. Etableringen af en bufferzone har betydet en ændring af politiets måde at arbejde på på Vesterbro. For selvom om politiet ikke længere håndhæver loven med hensyn til besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug for stofindtagelsesrummernes målgruppe, så har det ikke betydet at behovet for en politiindsats er mindsket. Ikke mindst, fordi indførelse af stofindtagelsesrum skal ske under hensyntagen til omgivelserne, er der fortsat brug for en ordensindsats, ligesom Specialpatruljen fortsætter sin indsats i forhold til stofsalg. Ordensindsatsen har imidlertid ændret karakter i væsentlig grad, da man som udgangspunkt ikke længere benytter sig af straf – det vil typisk sige udstedelse af advarsler og bøder – som arbejdsredskab, men derimod dialog med udgangspunkt i et nært kendskab til stofmiljøet, kvarteret som



sådan og de forskellige sociale tilbud, der findes der. Politiet forsøger således gennem dialog at mediere mellem omgivelser og stofscenen og adfærdsregulere i forhold til stofscenen uden brug af tvangsmidler (Houborg, Frank & Bjerger 2014). Tvangsmidler bliver set som modarbejdende i forhold til at være i stand til at kunne adfærdsregulere ved hjælp af dialog.

På den måde illustrerer de to kort to forskellige politikker i forhold til stofscenen på Vesterbro: den ene en politik med vægt på retshåndhævelse og eksklusion af stofbrugere fra kvarteret, den anden en politik med fokus på sundhed og skadesreduktion, hvor man forsøger at finde en måde at leve med stofbrugere i kvarteret på. Det sidste indebærer en række dilemmaer, herunder ikke mindst med hensyn til opretholdelse af den offentlige orden og hensynet til omgivelsernes sundhed, velfærd og livskvalitet.

Fortsatte dilemmaer og udfordringer

Etablering af stofindtagelsesrum og en bufferzone har ikke gjort en ende på de udfordringer, som stofscenen på Vesterbro udgør, selvom det har betydet, at der er markant færre brugte sprøjter og kanyler i kvarteret, og at stofbrugere ikke er jaget af politiet. Stofscenen sætter stadig sit præg på kvarteret eller i hvert fald bestemte dele af kvarteret, og forholdet mellem stofscene og omgivelser er nok den største udfordring. Som nævnt havde etableringen af det uofficielle stofindtagelsesrum i Café Dugnad den umiddelbare virkning, at store dele af stofscenen flyttede sig – væk fra Maria Kirkeplads og andre steder og ned i området omkring cafeen. Det betød selvfølgelig en aflastning for de beboere, erhvervsdrivende og institutioner, som hidtil havde været tæt på stofscenen, men det betød samtidig, at andre kom tættere på stofscenen og blev udsat for nogle af de gener, som følger med. Etableringen af Skyen på Istedgade har på samme måde påvirket stofscenens placering og dynamikker, fx mht. hvordan stofbrugere bevæger sig rundt i kvarteret, og hvor de opholder sig. På den måde er der fortsat beboere, som oplever sig belastede af larm, indbrud i opgange, affald, afføring, blod osv. (interviews i forbindelse med undersøgelsen). Men det har også betydet nye måder at organisere omgivelserne på. Et eksempel kan være ændring af gadebelysning og etablering af udeserveringer i den ene ende af Viktoriagade for at skabe

mere socialt liv i gaden; et andet eksempel kan være etablering af et toilet på pladsen ved Øksnehallen.

Indførelse af en ny politik i forhold til stofscenen har ændret balancen mellem straf og sundhed/velfærd i forhold til stofbrugere, og det har minimeret en del af de gener, som belastede omgivelserne (sprøjter og kanyler samt offentlig stofindtagelse). Men den har ikke fjernet de udfordringer, der er forbundet med at have en stofscene, og for nogle beboere har den sikkert betydet en større belastning end tidligere. Disse udfordringer og de dilemmaer, som de udspringer af, er måske af mere eller mindre permanent karakter i et samfund, som forbyder brug af visse psykoaktive stoffer, som en lille gruppe mennesker er så afhængige af eller finder så attraktive, at selv ikke den hårdeste kontrolpolitik kan få dem til at stoppe. I det lys er den ny tilgang til stofscenen på Vesterbro interessant, idet man her i stort og småt på en meget pragmatisk måde forsøger at forholde sig til nogle af disse udfordringer og dilemmaer. ■

LITTERATUR

- Andersen, S., Olsen, M.L., Hoff-Lund, O. m.fl.: Fixerummet der fik hjul - en historie om værdighed. København. Forlaget PB43. 2012.
- Frantzen, E.: Narkojagt på gateplan. Om politikkontroll av narkotika på Vesterbro. Doktorafhandling. Københavns Universitet. 2005.
- Jepsen, J.: Danish drug control policy 1945-2007; I: Drug Policy – History, Theory & Consequences. Edt. Bjerger, B., Frank, V.A. & Houborg, E. Aarhus University Press. 2008.
- Houborg, E. & Frank, V.A.: Drug consumption rooms and the role of politics and governance in policy processes. *International Journal of Drug Policy*, 25: 972-977. 2014.
- Houborg, E., Frank, V.A. & Bjerger, B.: From Zero tolerance to non-enforcement: Creating a new space for drug policing in Copenhagen, Denmark. *Contemporary Drug Problems*. 41, summer: 261-291. 2014.

Læs mere om 'stofscener' på www.stofbladet.dk Red.

NOTE

1. Undersøgelsen er en del af Alice Rap (Addiction and Lifestyle in Contemporary Europe), som er et fælles europæisk forskningsprojekt bestående af 7 delprojekter, der på hver sin måde undersøger, analyserer og gør status over den samfundsmæssige placering, som afhængighed og medfølgende livsstile heraf har i dagens Europa. Formålet er at styrke den videnskabelige evidens i forhold til afhængighed – inkluderende afhængighed af både alkohol, illegale rusmidler, tobak og gambling – for at kunne informere den offentlige og politiske dialog og stimulere en bred og konstruktiv debat om alternative tilgange til afhængighed. Desuden undersøges de udfordringer, som arbejdet med afhængighed udgør på nationalt såvel som internationalt niveau. I forskningsprogrammet deltager 25 lande og 29 forskellige faggrene fra antropologi over demografi, genetik, epidemiologi til neurobiologi. Projektet forløber over fem år og er finansieret under EU's 7. rammeprogram. Man kan se mere om Alice Rap og de forskellige forskningsprojekter på www.alicerap.eu