

Verwijderingsbevelen en de overlastgebiedenaanpak

EEN EFFECTIEVE AANPAK VAN OVERLASTGEVEND GEDRAG

Verwijderingsbevelen zijn een goed instrument om overlast tegen te gaan. Dit stellen onderzoekers *Frank Kriek* en *Saskia Dekkers*, die in opdracht van de gemeente Amsterdam onderzoek deden naar het gebruik van dit instrument. De bevelen blijken een essentieel onderdeel te zijn in de mix aan maatregelen om de overlast te reduceren.

door Frank Kriek en Saskia Dekkers

De auteurs zijn werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

In bepaalde delen van Amsterdam zorgt een combinatie van factoren voor veel overlast voor bewoners en bezoekers. Gemeente en politie bestrijden deze overlast met een breed scala aan middelen. Dit gebeurt onder andere via de inzet van medewerkers 'veiligheid en toezicht' (MTV'ers), camera-toezicht, extra politie-inzet en preventief fouilleren in zogenaamde veiligheidsrisicogebieden (VRG's). Naast deze maatregelen wordt er ook extra ingezet op zorg en hulpverlening.

Desalniettemin blijft de overlast in sommige gebieden onaanvaardbaar hoog. Al sinds de jaren tachtig wordt het instrument verwijderingsbevelen (voorheen dijkverboden genoemd) ingezet om deze overlast terug te dringen. Dit instrument geeft de burgemeester, die daartoe de politie mandateert, de bevoegdheid overlast veroorzakende personen de toegang tot het gebied te onttrekken. In april

2006 is de reikwijdte van het instrument 'verwijderingsbevel' uitgebreid: de verwijderingsbevelen kunnen voor een langere periode worden uitgereikt (minimaal 24 uur en maximaal drie maanden) en voor meer gedragingen: niet langer uitsluitend drugsgerelateerd gedrag. Het verwijderingsbevel is een bestuursrechtelijk instrument dat niet is bedoeld als straf, maar wordt ingezet om een einde te maken aan het overlastgevend gedrag en om herhaling te voorkomen. In de praktijk wordt dit instrument vooral toegepast bij personen die drugsgerelateerde overlast veroorzaken.

Regioplan heeft in opdracht van de gemeente Amsterdam het instrument verwijderingsbevelen geëvalueerd. Daarbij is gekeken naar het effect van het instrument op de overlast en criminaliteit en naar de gevolgen die het instrument heeft voor de zorgconsumptie van verwijderden.

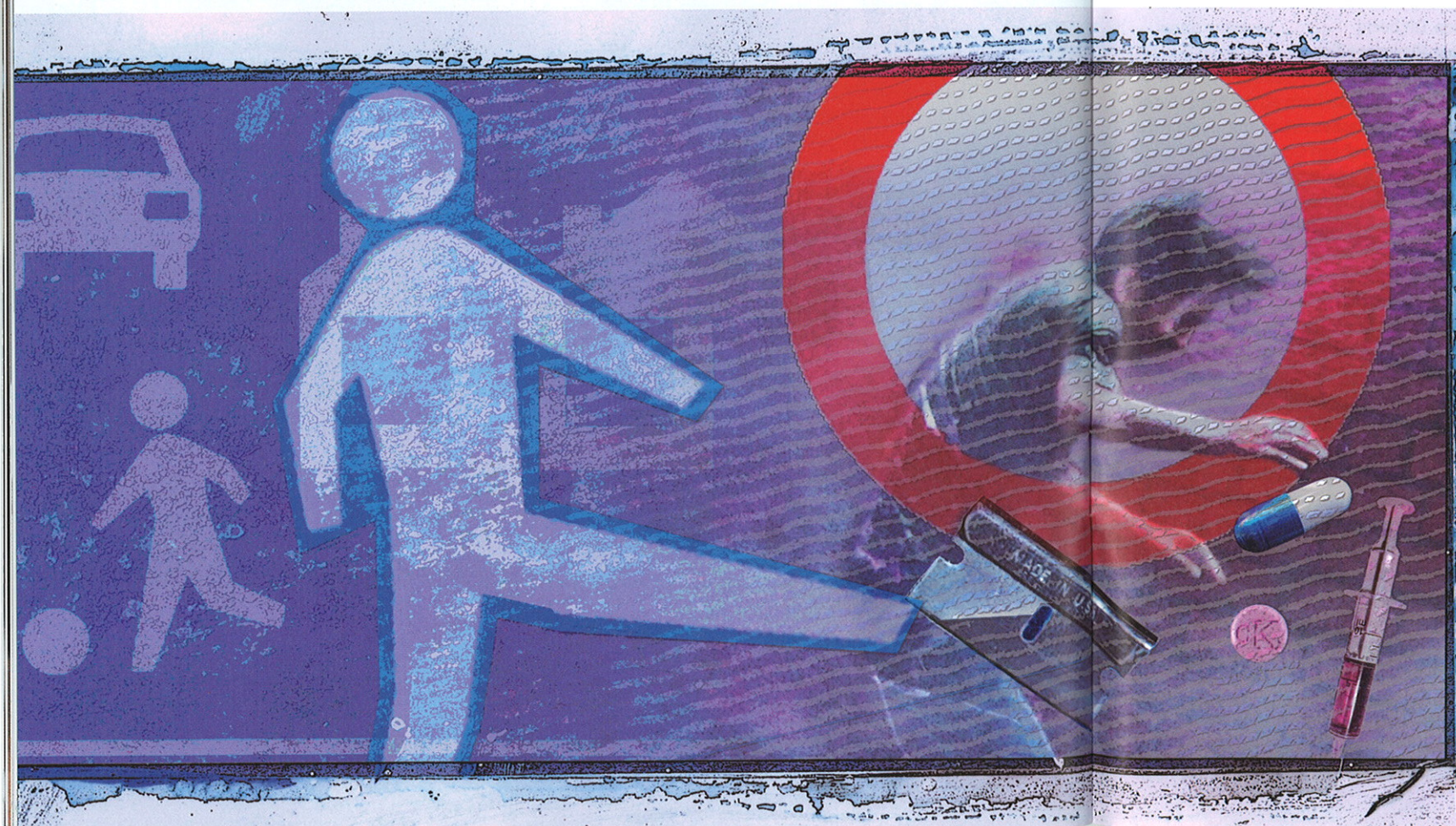
ZORGCONSUMPTIE

Een deel van de zorg waar verwijderden gebruik van maken, wordt geboden op locaties die zijn gesitueerd in de overlastgebieden. Dit kan leiden tot problemen met de toegankelijkheid van de zorg. Om dit te voorkomen, is in het proces van uitvaardigen van verwijderingsbevelen een zogenaamde zorgcheck ingebouwd voor personen die een bevel voor veertien dagen of langer krijgen. Deze zorgcheck vindt plaats in samenwerking tussen de politie, de burgemeester en de GGD. Hierbij wordt een enge definitie van zorg gehanteerd. Dit betekent dat onder zorg de medische zorg wordt verstaan voor psychiatrische problemen in combinatie met somatische aandoeningen die een arts moet behandelen.

Maatschappelijk werk of het benutten van gebruikersruimten vallen niet onder deze definitie. Als uit de check blijkt dat de verwijderde is aangewezen op zorg in het gebied, dan wordt hem of haar een alternatief zorgaanbod buiten het gebied gedaan. Ook kan een corridor worden verleend waardoor de verwijderde via de kortste route van en naar de zorginstelling binnen het gebied mag gaan. Als er geen alternatief zorgaanbod of een corridor mogelijk is, kan de GGD een negatief advies uitbrengen voor het uitvaardigen van het gebiedsverbod.

VERWIJDERINGSBEVELEN IN DE PRAKTIJK

Het instrument verwijderingsbevelen is in eerste instantie toegepast in drie gebieden in Amsterdam (een deel van Amsterdam Centrum, de ondergrondse metrostations en het Weesperplein en een deel van Zuid-Oost). In deze zogenaamde overlastgebieden zijn volgens politiecijsers



Illustratie: Hans Sprangers

Tabel 1 > Ontwikkeling in drugsgerelateerde aangiften en overlastgedragingen

	2002	2003	2004	2005	2006	1E HELFT 2007
DRUGSGERELATEERDE AANGIFTEN	12.166	9807	7866	7020	6390	12.166
OVERLASTGEDRAGINGEN	11.142	12.180	11.132	10.557	8025	5144

(registratiesysteem X-Pol) in een jaar tijd (in de periode van april 2006 tot en met maart 2007) in totaal 4904 24-uurs-bevelen uitgereikt aan 1877 personen. Van 1 januari 2007 tot en met half juni 2007 zijn er in totaal 289 bevelen voor 14 dagen of langer uitgevaardigd aan 220 personen. Verwijderingsbevelen worden hoofdzakelijk opgelegd vanwege drugsgerelateerde overlast en worden gemiddeld ongeveer 80 keer per maand overtreden.

De verwijderden zijn volgens de X-Polgegevens voornamelijk mannen. De gemiddelde leeftijd is 39 jaar. 29 procent van de verwijderden is in Nederland geboren en de overige 71 procent elders, voornamelijk in Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen. Twee derde van de verwijderden heeft de Nederlandse nationaliteit. Bijna driekwart van de verwijderden heeft vier of meer verwijderingsbevelen gekregen binnen een jaar. Een groot deel van de verwijderden heeft een strafrechtelijk verleden en is verantwoordelijk voor meerdere overtredingen van het Wetboek van Strafrecht en APV-overtredingen. De verwijderden zijn vaak al langere tijd bekend bij de politie. Een groot deel van de verwijderden heeft naast een strafrechtelijk verleden ook een zorgverleden en is bekend bij de GGD.

EFFECTEN OP OVERLAST EN CRIMINALITEIT

Uit de door de politie verstrekte veiligheidscijfers over de periode 2002-2007 blijkt een daling van de overlastgedragingen en drugsgerelateerde aangiften in de overlastgebieden van Amsterdam (zie tabel, bron: X-pol politie Amsterdam-Amstelland).

Er is binnen de overlastgebieden sprake van een afname van de overlast en daar levert het instrument 'verwijderingsbevel' een duidelijke bijdrage aan

Deze daling kan echter niet zonder meer één-op-één worden toegeschreven aan het uitvaardigen van verwijderingsbevelen, omdat dit instrument een onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen dat in de overlastgebieden wordt genomen. Maar de dalende tendens is wel degelijk duidelijk zichtbaar. Dit blijkt ook uit veiligheidsschouwen van buurtbewoners. De door buurtbewoners geconstateerde overlast, zowel de ervaren overlast als de objectief waargenomen en geturfde manifestaties van deze overlast, laten een dalende lijn zien. Dit beeld strookt ook met hetgeen nagenoeg alle respondenten in dit onderzoek aangeven in de interviews die met hen zijn afgenomen. Er is binnen de overlastgebieden sprake van een afname van de overlast en daar levert het instrument 'verwijderingsbevel' een duidelijke bijdrage aan. Daarvoor zijn verschillende redenen.

- Ten eerste zijn de personen die de afgelopen jaren een of meerdere verwijderingsbevelen hebben ontvangen, vrijwel zonder uitzondering veelplegers die een groot aantal justitiële en APV-antecedenten op hun naam hebben staan. Het betreft daarbij antecedenten die refereren aan delicten en/of APV-overtredingen die in de regel zijn begaan in het gebied waarvoor het verwijderingsbevel geldt. Door deze personen tijdelijk de toegang tot dit gebied te ontzeggen, kunnen zij de met het plegen van bedoelde feiten gepaard gaande overlast (tijdelijk) niet meer veroorzaken. En dat scheelt wel degelijk, geven vrijwel alle geïnterviewden aan.
- Ten tweede zorgen verwijderingsbevelen er voor dat een deel van de overlastgevers uit de stad of zelfs uit het land vertrekt. In het laatste geval gaat het om overlastgevend 'Europese nomaden'. Amsterdam heeft hier veel mee te maken vanwege de liberale drugscene. Als er in Amsterdam veel repressie is, gaan ze naar een andere stad.
- Ten derde geeft een deel van de overlastgevers minder overlast, omdat men elkaar nu meer aan-

WWW

Het rapport van het onderzoek dat Regioplan heeft uitgevoerd in opdracht van de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam – *Evaluatie verwijderingsbevelen overlastgebieden Amsterdam* – is te downloaden van www.regioplan.nl en www.eenveiligamsterdam.nl

spreekt bij onaangepast gedrag (vooral bij alcoholisten) om problemen met de politie te voorkomen.

- Ten slotte komt bij een repressief beleid een deel van de overlastgevers in een penitentiaire inrichting terecht en veroorzaakt voor de duur van de straf geen overlast. Overtredingen van een verwijderingsbevel (artikel 184 van het wetboek van Strafrecht: het niet voldoen aan een ambtelijk bevel) tellen mee in de stapeling van incidenten die er toe kan leiden dat een ISD-maatregel wordt opgelegd.

De keerzijde van de medaille wordt ook gezien: de meeste respondenten wijzen op verplaatsing van de overlast. De overlast verplaatst zich volgens sommigen binnen de overlastgebieden, in het Centrum bijvoorbeeld van de openbare ruimte naar de winkels en horecagelegenheden. Politicijfers laten zien dat de overlast zich ook verplaatst naar de randen van de overlastgebieden. De overlastgevers zijn door het uitreiken van verwijderingsbevelen in deze gebieden in de tussengelegen goed bereikbare Plantagebuurt/Weesperbuurt terechtgekomen. Dit gebied vormde 'een gat in de verdediging'. Dit gebied is daarom voor de duur van drie maanden (juli – oktober 2007) ook aangewezen geweest als overlastgebied.

EFFECTEN OP ZORGCONSUMPTIE

In de periode januari tot augustus 2007 is 136 keer een zorgcheck uitgevoerd (dit gebeurt alleen bij de uitreiking van bevelen van veertien dagen of meer, wat in die periode 289 keer is gebeurd). In vijf gevallen is een corridor toegepast en in één geval heeft de GGD een negatief advies gegeven over het uitvaardigen van een verwijderingsbevel.

Er zijn signalen dat hulpverleners hun cliënten kwijtraken

In de overige 130 gevallen waarin een zorgcheck heeft plaatsgevonden, is voor slechts enkele perso-

nen een alternatief zorgaanbod geregeld. Voor de personen waarbij geen zorgcheck heeft plaatsgevonden, geldt dat zij of gegevensuitwisseling gewaagd hebben of zelf bij de aanhouding hebben aangegeven geen (medische) zorg in het overlastgebied te consumeren.

De meningen over het effect van de verwijderingsbevelen op hulpverleningstrajecten (in de zin dat de verwijderingsbevelen verwijderden stimuleert om hulp te aanvaarden) zijn verdeeld. Er zijn signalen dat hulpverleners hun cliënten kwijtraken, maar dit gaat niet op voor alle vormen van hulpverlening die worden geboden. Enkele respondenten hebben daarentegen gewezen op de positieve effecten van de verwijderingsbevelen. Bij het uitvaardigen van de bevelen worden de verwijderden telkens opnieuw gewezen op de zorgstructuur en de mogelijkheden van hulpverlening. Dit leidt tot een permanente druk op de overlastgevers die er voor kan zorgen dat zij sneller hulp zullen accepteren.

TOEKOMST

De verwijderingsbevelen vormen een instrument in een breed palet aan maatregelen om overlast en criminaliteit tegen te gaan. Het succes schuilt in belangrijke mate in de gecombineerde toepassing van deze maatregelen. Desalniettemin heeft dit onderzoek laten zien dat ook de combinatie niet alle vormen van overlast en criminaliteit even effectief kan aanpakken. Het verdient aanbeveling continu alert te zijn op de mogelijkheden het instrumentarium uit te breiden met nieuwe maatregelen en een strakke regie te voeren op de gecombineerde toepassing van maatregelen. <<