

EVALUATIE VERWIJDERINGS-
BEVELEN OVERLASTGEBIEDEN
AMSTERDAM

- eindrapport -

Drs. J. Koffijberg
Drs. S. Dekkers
Drs. F. Kriek

Amsterdam, augustus 2007

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Gemeente Amsterdam, Directie
Openbare Orde en Veiligheid.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Onderzoeksvragen.....	1
	1.3 Aanpak	2
	1.4 Leeswijzer	3
2	Algemene schets	5
	2.1 Achtergrond verwijderingsbevelen.....	5
	2.2 Maatregelen in een breder kader.....	7
	2.3 Huidige toepassing verwijderingsbevelen.....	8
3	Verwijderingsbevelen in de praktijk	11
	3.1 Proces	11
	3.2 Verwijderingsbevelen in cijfers.....	14
	3.3 Typering verwijderden.....	16
	3.4 Samenvatting	24
4	Effecten op voorzieningengebruik	25
	4.1 Zorg en zorgcheck	25
	4.2 Effecten op zorgconsumptie volgens betrokkenen	26
	4.3 Samenvatting	30
5	Effectiviteit van verwijderingsbevelen	31
	5.1 Overlastbeleving	31
	5.2 Veiligheid in cijfers	33
	5.3 Overtredingen van verwijderingsbevelen.....	38
	5.4 Samenvatting	40
6	Samenvatting en conclusie	41
	6.1 De belangrijkste bevindingen.....	41
	6.2 De belangrijkste conclusies	43
	6.3 Aanbevelingen	45
	Bijlagen	49
	Bijlage 1 Voorzieningen voor verslaafden	51
	Bijlage 2 Overzicht respondenten.....	53

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In bepaalde delen van Amsterdam zorgt een combinatie van factoren voor veel overlast voor bewoners en bezoekers. Gemeente en politie bestrijden deze overlast door een breed scala aan middelen in te zetten. Dit gebeurt onder andere via de inzet van medewerkers 'veiligheid en toezicht' (MTV'ers), cameratoezicht, extra politie-inzet en preventief fouilleren in zogenaamde veiligheidsrisicogebieden (VRG's). Desalniettemin blijft de overlast in sommige gebieden onaanvaardbaar hoog. In drie gebieden¹ (een deel van stadsdeel Amsterdam Centrum, de metrostations en de Weesperstraat, en een deel van Zuidoost) waar dat het geval is, is een extra instrument ingezet: het verwijderingsbevel. Dit instrument geeft de burgemeester, die daartoe de politie mandateert, de bevoegdheid overlast veroorzakende personen de toegang tot het gebied te ontzeggen. Het verwijderingsbevel is een bestuursrechterlijk instrument dat niet is bedoeld als straf, maar wordt ingezet om een einde te maken aan het overlastgevend gedrag en herhaling te voorkomen. In de praktijk wordt dit instrument vooral toegepast bij personen die drugsgelateerde overlast veroorzaken. 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 uitsluitend drugsgelateerd gedrag. Aan de gemeenteraad is toegezegd dat het instrument wordt geëvalueerd. De gemeenteraad heeft middels een motie² gevraagd specifiek aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de zorg voor die personen die een verwijderingsbevel hebben ontvangen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel na te gaan hoe het instrument 'verwijderingsbevelen' is toegepast, wat de effectiviteit daarvan is in termen van reductie van overlast en in hoeverre de toepassing van verwijderingsbevelen van invloed is op de zorgconsumptie van de verwijderden. We onderscheiden de volgende onderzoeksvragen:

1. *In welke mate en op welke wijze wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid verwijderingsbevelen uit te reiken?*

¹ Sinds 11 juli 2007 is een vierde overlastgebied aangewezen (Weesperbuurt/Hortusbuurt). Dit overlastgebied valt buiten het bereik van dit onderzoek.

² Motie van raadslid Sargentini, Gemeentebld afd. 1, nr. 80, aangenomen in de raadsvergadering van 14 februari 2007.

2. *In hoeverre kunnen de verwijderde personen gebruikmaken van de voor hen noodzakelijke zorg (buiten het overlastgebied) en in welke mate maken zij daar ook gebruik van?*
3. *Welke indicaties zijn er voor de effectiviteit van het beleid inzake verwijderingsbevelen?*

1.3 Aanpak

Het onderzoek dat de onderzoeksvragen moet beantwoorden, heeft bestaan uit de volgende onderdelen:

- Een voorbereidende fase waarin in kaart is gebracht hoe in de praktijk wordt omgegaan met de verwijderingsbevelen, welke partijen erbij betrokken zijn, welke partijen wat registreren en welke mogelijkheden de registraties bieden voor het onderzoek.
- Documentanalyse van stukken van de verschillende betrokken partijen zoals de gemeente, het OM, de politie en de belangenvereniging van drugsgebruikers (MDHG), waaronder een enquête die de MDHG heeft afgenomen onder 73 drugsgebruikers.
- Een analyse van bestanden van de gemeente, politie, OM en GGD op achtergrondkenmerken van verwijderden, aard en omvang van drugsgerelateerde aangiften en ervaren overlast (veiligheidsschouwen) en het zorgverleden en zorgconsumptie van verwijderden.
- Een interviewfase waarin de volgende interviews zijn afgenomen:
 - interviews met twaalf verwijderden;
 - interviews met drie hulpverleners;
 - interview met de Ketenunit Centrum;
 - interviews met diverse medewerkers GGD Amsterdam;
 - interview met een Officier van Justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam;
 - interview met manager woonzaken Rochdale;
 - interviews met vijf politiemedewerkers en meelopen met politieagenten om vast te stellen op welke wijze zij verwijderingsbevelen toepassen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 11 juni 2007 tot 13 augustus 2007.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport geven we een achtergrondschets van het instrument verwijderingsbevelen. We gaan in op de geschiedenis van het instrument en op eerdere onderzoeken over de effectiviteit. Daarnaast beschrijven we hoe het instrument past in het bredere kader van maatregelen om overlast van veelplegers tegen te gaan. In het derde hoofdstuk beschrijven we de toepassing van de verwijderingsbevelen in de praktijk en gaan in op het proces rondom het uitvoeren van verwijderingsbevelen, op de aantallen uitgeschreven verwijderingsbevelen en de achtergrondkenmerken van de verwijderden. Hoofdstuk 4 behandelt de effecten van de verwijderingsbevelen op de zorgconsumptie. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van politiecijfers en interviewresultaten ingegaan op de effectiviteit van de verwijderingsbevelen. In het zesde en laatste hoofdstuk staan de conclusies.

2 ALGEMENE SCHETS

2.1 Achtergrond verwijderingsbevelen

Overlastgebieden

In sommige delen van de stad zorgt een combinatie van factoren voor veel overlast en onveilige situaties voor omwonenden en bezoekers. Met middelen als extra politie-inzet, cameratoezicht of preventief fouilleren wordt daar de overlast bestreden. Als de openbare orde ernstig wordt verstoord, dan kan de burgemeester op grond van artikel 2.6a APV een gebied tot overlastgebied uitroepen. In overlastgebieden zorgen meerdere vormen van overlast of criminaliteit voor problemen. Vaak wordt het merendeel van de overlast veroorzaakt door drugsverslaafden en/of de handelaren in drugs. In sommige delen komt ook het werven van prostitutie in de openbare ruimte (tippelen) voor.³ Handelaren in drugs worden door de politie aangehouden en deze worden veelal preventief gehecht. Aangezien het verwijderingsbevel geen straf is, maar een maatregel om een einde te maken aan het overlastgevend gedrag, wordt aan dealers geen verwijderingsbevel uitgereikt als ze zijn aangehouden, omdat de persoon in kwestie dan al gedetineerd is. Doordat er geen verwijderingsbevelen uitgereikt worden, vindt er bij drugsdealers geen opbouw plaats die kan leiden tot gebiedsverbod van bijvoorbeeld drie maanden. Na het beëindigen van hun detentie mogen dealers het gebied weer in. Vaak worden zij door de politie weer gezien in het overlastgebied en houden zij zich mogelijk toch weer bezig met de handel in verdovende middelen.

In de overlastgebieden gelden voorschriften waar iedereen zich aan moet houden. Bij overtreding van deze voorschriften kan de burgemeester verwijderingsbevelen uitreiken aan personen die de openbare orde verstoren en overlast veroorzaken. Het uitvaardigen van de 24-uursbevelen is gemandateerd aan de politie. Het uitvaardigen van de bevelen voor 14 dagen of langer gebeurt door de burgemeester, maar het (fysiek) uitreiken van deze bevelen doet de politie.

Het verwijderingsbevel had oorspronkelijk betrekking op een periode van minimaal acht uur en maximaal veertien dagen. Gebiedsontzegging van 14 dagen kon plaatsvinden als een persoon in een aaneengesloten periode van zes maanden ten minste vijf ordeverstoringe gedragingen in het gebied had begaan. Er waren acht overlastgebieden aangewezen. In Amsterdam Centrum waren het de volgende (aan elkaar grenzende) gebieden:

- Nieuwendijk en omgeving;
- stationseiland (Centraal Station en omgeving);
- Zeedijk en omgeving.

³ Bron: www.eenveiligamsterdam.nl.

In Amsterdam Zuidoost waren dit:

- Ganzenhoefbuurt;
- Amsterdamse Poort/ Vogeltjesweibuurt;
- E-buurt;
- Bijlmerparkbuurt.

Daarnaast zijn ondergrondse metrostations CS, Nieuwmarkt, Waterlooplein, Weesperplein en Wibautstraat als één drugsoverlastgebied aangewezen. Bestuursrechterlijke verwijderingsbevelen niet opvolgen, valt onder het strafrecht (artikel 184 Sr: het niet voldoen aan een ambtelijk bevel). Hier staat een maximale straf op van drie maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie (maximaal 2250 euro). Indien iemand binnen twee jaar wordt veroordeeld voor hetzelfde misdrijf, kan de detentie met een derde worden verhoogd.

Effectiviteit

In 2003 en in 2005 is gerapporteerd over de effectiviteit van de toepassing van verwijderingsbevelen in termen van reductie/vermindering van criminaliteit en overlast. In de voortgangsrapportage drugsoverlastgebieden uit 2003 werd geconcludeerd dat verwijderingsbevelen effect hebben bij het handhaven van de openbare orde, maar dat het geen oplossing is voor het verslaafden-probleem in Amsterdam.⁴ In 2005 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van het effect van de verwijderingsbevelen op de veiligheid in de overlastgebieden. Daarbij is met name gekeken naar de relatie tussen het aantal drugs-gerelateerde aangiften in de overlastgebieden en de aantallen uitgereikte (toen nog 8-uurs) verwijderingsbevelen. Op basis hiervan is in deze evaluatie 'voorzichtig geconcludeerd dat verwijderingsbevelen een bijdrage leveren aan de veiligheid, maar dat het onmogelijk is om een causaal verband tussen uitgereikte verwijderingsbevelen en overlast eenduidig vast te stellen.'⁵ In het evaluatierapport is een aantal aanbevelingen geformuleerd die in 2006 zijn overgenomen:

- Uitbreiding van het artikel 2.6a waarin staat op welke gronden een gebied aangewezen kan worden tot overlastgebied. Dit was voorheen beperkt tot handel in en/of gebruik van harddrugs en straatprostitutie. Omdat er ook andere oorzaken zijn voor een ernstige aantasting van de openbare orde, is dit uitgebreid.
- De maximale duur van het verblijfsverbod verlengen van minimaal 8 naar 24 uur en van maximaal 14 dagen naar drie maanden. Het achterliggende idee hierbij was dat verblijfsverboden voor een korte periode weinig effect sorteren en verblijfsverboden voor een langere periode wel 'de loop naar de wijk' verstoren. De aanzuigende werking van de notoire overlastgevers (dealers en gebruikers) zal zo sterk verminderen en dit zal bijdragen aan de verhoging van het veiligheidsgevoel. Ook zorgt de verlenging van de

⁴ Bron: Voortgangsrapportage drugsoverlastgebieden en verwijderingsbevelen. Gemeente Amsterdam, september 2003.

⁵ Bron: Drugsevaluatie en verwijderingsbevelen 2004. Gemeente Amsterdam, mei 2005.

verblijfsverboden voor een gelegenheid om betrokkenen een op maat gesneden hulpverleningstraject aan te bieden. De langere termijn zal ook een stimulans zijn om vrijwillig van een zorgaanbod gebruik te maken.

- **Samenvoegen van de overlastgebieden:** van de drie aan elkaar grenzende gebieden in het Centrum tot één gebied; de vier bestaande gebieden in Zuidoost tot één gebied en de metrostations ook tot één gebied. Aanleiding voor deze samenvoeging was dat een overlastveroorzaker die een kortdurend verbod voor een bepaald gebied krijgt opgelegd, vertrekt uit het gebied, maar vervolgens in een aangrenzend gebied zijn overlastveroorzakende gedrag continueert.

2.2 Maatregelen in een breder kader

Het uitreiken van verwijderingsbevelen is niet het enige instrument dat ingezet wordt om overlast door beide groepen veelplegers in de overlastgebieden tegen te gaan. Er zijn diverse, zowel repressieve als preventieve, maatregelen die gericht zijn op het terugdringen van overlast door veelplegers. Dit betekent dat eventuele effecten die waarneembaar zijn in de tijd dat er verwijderingsbevelen zijn uitgereikt, niet noodzakelijkerwijs veroorzaakt worden door de verwijderingsbevelen. Het effect kan ook samenhangen met andere maatregelen.

De Ketenuit speelt een belangrijke rol bij maatregelen voor veelplegers. De Ketenuit is een samenwerkingsverband tussen organisaties⁶ die zich bezighouden met de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers. Doelstelling van de Ketenuit is het vergroten van de veiligheid in de stad door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van jeugdigen en volwassen veelplegers.

Dit gebeurt in de eerste plaats door gegevens over de veelplegers te monitoren. De gegevens van alle partners worden samengevoegd in het ISK (InformatieSysteem Ketenuit). De samengevoegde informatie is bedoeld voor de rechter en kan leiden tot een advies over wat er moet gebeuren als een persoon wordt aangehouden. Daarnaast heeft de Ketenuit een persoonsgerichte aanpak van veelplegers ontwikkeld. Hiervoor zijn alle veelplegers in het Centrum in kaart gebracht. Dit betreft zowel APV-veelplegers als veelplegers van zowel misdrijven als APV-overtredingen. De veelplegers die verantwoordelijk zijn voor de grootste overlast, zijn geselecteerd en worden 'met voorrang behandeld' door politie, OM en reclassering. De zware categorie veelplegers komt in aanmerking voor de Inrichting Stelselmatige Daders (ISD). Deze maatregel geldt voor de duur van twee jaar en beoogt de oorzaken van het criminele gedrag weg te nemen. Inmiddels is de zwaarste top veelplegers door de Ketenuit behandeld. Voor de lichtere categorie wordt gekozen voor

⁶ Het gaat om de volgende organisaties: Openbaar Ministerie (regisseur), Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, reclassering, GGD en de gemeente Amsterdam.

een gecombineerde preventieve en strafrechterlijke aanpak (hulpverlening, GGD, methadonverstrekking, heroïnetraject en ACT-teams GGZ).

Voor de APV-Veelplegers is onlangs begonnen met een stapeltraject voor 50 personen. Hierbij wordt straf niet direct geëxecuteerd maar worden de verschillende overtredingen bij elkaar opgeteld. Aan het eind van een traject (na zes maanden) wordt deze straf geëxecuteerd. De veelplegers moeten dan een straf uitzitten voor een periode die de GGD nodig heeft om een traject op te stellen. Na een aantal maanden (afhankelijk van persoonsgebonden situatie) komen de veelplegers dan voorwaardelijk vrij.

Hierbij geldt een recidivebeleid (eerst een boete, dan gevangenisstraf, dan verdubbeling van de gevangenisstraf). De Ketunit besteedt in een veelplegeroverleg (met als deelnemers de zorgpartners, politie en DWI) veel aandacht aan de APV-veelplegers. De politie neemt ook verschillende maatregelen tegen veelplegers. Zo is de politie in januari 2006 begonnen met daderregie. Veelplegers worden gekoppeld aan een daderregisseur, die de veelpleger zo veel mogelijk hindert of stimuleert om op het rechte pad te raken. In samenwerking met de zorgpartners wordt er geprobeerd te voorkomen dat iemand delicten begaat. De daderregisseurs krijgen e-mails als iemand wordt gelogd in het systeem. Er zijn 150 daders met een regisseur. Daarnaast wordt in Centrum een top vijftig samengesteld van de meest actieve veelplegers, waarop wordt 'gejaagd'. Ieder wijkteam levert vijf veelplegers aan. Daarnaast staan op deze lijst vijf veelplegers die bij een volgende overtreding in aanmerking komen voor de ISD. Meerdere keren per jaar is er een grote districtsaanpak waarbij iedere arrestant een zorgaanbod krijgt. Dit wordt 'de wasstraat' genoemd. Er vindt terugkoppeling plaats tussen zorgpartners en de politie over welke zorgafspraken zijn gerealiseerd. Per keer worden gemiddeld enkele tientallen arrestanten 'bereikt'.

2.3 Huidige toepassing verwijderingsbevelen

Aanpassing instrument

De aanbevelingen uit paragraaf 2.1 zijn in april 2006 overgenomen. De periode van verwijdering is 'opgerekt' van acht naar minimaal 24 uur tot maximaal drie maanden.⁷ Dat laatste is het geval als personen binnen een bepaalde periode meerdere 24-uursverboden hebben ontvangen. Ook kan een verwijderingsbevel vanaf april 2006 worden uitgevaardigd voor niet-drugsgerelateerd gedrag en zijn verschillende aan elkaar grenzende gebieden samengevoegd tot één overlastgebied. Dit heeft ertoe geleid dat er vanaf april 2006 de volgende drie overlastgebieden zijn aangewezen⁸:

⁷ Met 'tussenstappen' van veertien dagen en een maand.

⁸ Op 11 juli 2007 is een vierde overlastgebied aangewezen, maar de evaluatie van dit gebied valt buiten het bestek van dit onderzoek.

- Amsterdam Centrum (overlastgebied 1);
- de ondergrondse metrostations (inclusief tunnels toegangen, liften en dergelijke) en het Weesperplein (overlastgebied 2);
- Amsterdam Zuidoost (waaronder winkelcentrum de Amsterdamse Poort) (overlastgebied 3).

Voor deze drie gebieden is gekozen omdat hier de openbare orde ernstig wordt verstoord. Dit komt door de aanwezigheid van drugsverslaafden en handelaren in harddrugs, dan wel door het werven van klanten voor prostitutie in de openbare ruimte en andere gedragingen die leiden tot een ernstige openbareordeverstoring of de vrees daarvoor. Ook blijkt uit de Veiligheidsindex 2005 dat deze gebieden behoren tot de onveiligste gebieden in Amsterdam.⁹

Gedragingen

Verwijderingsbevelen kunnen zoals gezegd worden uitgereikt op grond van ordeverstorende gedragingen zoals genoemd in artikel 2.6B lid 1 van de APV. Het gaat hierbij om de volgende gedragingen:

- algemene ordeverstoringen (art. 2.1 lid 1 APV);
- openlijk gebruik en handel in harddrugs (art. 2.2 lid 1 en lid 2 APV);
- messen of steekwapens bij zich hebben (art. 2.4 lid 1 APV);
- samscholing (het verstoren van de openbare orde in een groep van meer dan vier personen) (art. 2.6A lid 2 APV);
- hinderlijk gedrag in/bij gebouwen (bijvoorbeeld het leunen tegen een raam of vensterbank of zich zonder doel bevinden in de gemeenschappelijke ruimte van een gebouw) (art. 2.19 APV);
- klanten werven voor prostitutie op of aan de weg (art. 6.16 lid 1 APV);
- messen/steekwapens openlijk voorhanden hebben (volgens de Wet wapens en munitie).

Doelgroep

De verwijderingsbevelen zijn bedoeld voor die personen die de openbare orde verstoren en ernstige overlast veroorzaken. In de praktijk zijn dat met name drugsverslaafden, hoewel met de verruimde toepassingsmogelijkheden van april 2006 ook niet-drugsgerelateerd overlastgevend gedrag onder de werking van het instrument is komen te vallen.

Per april 2006 telt de regio Amsterdam-Amstelland circa 900 zeer actieve veelplegers (inclusief de veelplegers in enigerlei vorm van detentie). Van de zeer actieve veelplegers zijn er 500 actief in Amsterdam Centrum. Deze groep is verantwoordelijk voor een onevenredig groot aantal delicten. Naar schatting is negentig procent van de groep zeer actieve veelplegers verslaafd. Bij ongeveer zeventig procent is sprake van een onstabiele woonsituatie. Bij een groot aantal verslaafde veelplegers is ook sprake van ernstige psychiatrische problemen.

⁹ Bron: Aanwijzingsbesluit overlastgebieden. Maart 2006.

Daarnaast is er een groep die zich niet schuldig maakt aan overtredingen van het wetboek van strafrecht, maar wel veel overlast veroorzaakt in de vorm van APV-overtredingen. Dit zijn de zogeheten APV-veelplegers (12 of meer APV-overtredingen in één jaar) waarvan er 260 actief zijn in de regio Amsterdam-Amstelland.¹⁰

¹⁰ Bron: Veiligheidsplan Centrum 2007-2010, subdriehoek Amsterdam-Centrum, 21 november 2006.

3 VERWIJDERINGSBEVELEN IN DE PRAKTIJK

3.1 Proces

Uitvaardigen verwijderingsbevelen

Bij het proces van het uitvaardigen van verwijderingsbevelen werken politie, burgemeester en GGD samen. Hieronder wordt de procedure uitgelegd en toegelicht welke rollen de verschillende partijen spelen.

De politie heeft als taak de verwijderingsbevelen uit te reiken en hierop te handhaven. Bij het uitreiken krijgt de verwijderde een kaart van het gebied waar de verwijderde niet meer mag komen. Hier staat ook op vermeld dat de verwijderde voor methadonverstrekking, vragen en zorg naar de GGD kan gaan (met hierbij het telefoonnummer).

Wanneer verwijderden binnen zes maanden twee maal een verwijderingsbevel ontvangen, krijgen ze een waarschuwing dat wanneer ze opnieuw ordeverstoring gedrag vertonen, ze een verwijderingsbevel kunnen krijgen voor 14 dagen. Een derde overtreding leidt tot een voordracht voor een verblijfsverbod van 14 dagen. Wanneer iemand binnen een jaar na ontvangst van een 14-dagenverbod een 24-uursverbod krijgt, wordt iemand voorgedragen voor een verblijfsverbod van één maand. Bij een nieuw 24-uursverbod binnen een jaar na het verblijfsverbod van één maand, wordt iemand voorgedragen voor een verblijfsverbod van drie maanden. Wanneer iemand binnen een jaar na een driemaandenverbod weer een 24-uursverbod krijgt, wordt iemand nogmaals voorgedragen voor een verblijfsverbod van drie maanden.

De voordracht voor een verbod van 14 dagen of langer is gericht aan de burgemeester. Bij deze voordracht wordt een lijst uit X-pol toegevoegd met antecedenten van de verwijderde. De politie houdt lijsten bij van personen die een verwijderingsbevel hebben gekregen. Voordat agenten de straat opgaan vindt een briefing plaats waarbij wordt besproken wie een verblijfsverbod heeft, zodat erop kan worden gehandhaafd. Ook houdt de politie bij wie bij een volgende overtreding in aanmerking komt voor een verbod van 14 dagen of langer.

Observaties van een dienst van de politie Beursstraat op 5 juli 2007

Aan het begin van de avonddienst is er een briefing. Hierbij worden bijzonderheden besproken. Het geven van een overzicht van mensen die op dat moment een verwijderingsbevel hebben, maakt hier deel van uit. Er worden namen, geboortedata en voor zover beschikbaar ook foto's getoond van verwijderden. Niet van elke verwijderde was een foto beschikbaar, maar desondanks wisten de agenten van een groot deel van de verwijderden precies om wie het ging. Het waren bijna allemaal 'oude bekenden'.

Twee agenten gingen in burger de straat op. Voordat zij vertrokken, bekeken zij de lijsten met mensen die een waarschuwing hadden voor een verbod van 14 dagen of langer.

Eenmaal op straat bleek dat de agenten de groep overlastgevers zeer goed kent. Zij vertelden bij het passeren van een aantal mensen welk soort overlast deze mensen doorgaans veroorzaken en keken of het gedrag van deze mensen op dit moment aanleiding vormde voor een verwijderingsbevel.

Vrij snel werd er één persoon ontdekt die het verwijderingsbevel overtrad. Deze man moest mee naar het bureau. Hij onderging dit gelaten. Toen hem werd verteld dat hij mee moest naar het bureau, liep hij zelfs de hele route voor de agenten uit. Eenmaal op het bureau werd de overtreder van het verwijderingsbevel gefouilleerd. Hij bleek een zakmes bij zich te hebben. Deze werd in beslag genomen. In de cel moest de man wachten tot het proces-verbaal was opgemaakt. Na het opmaken van het proces-verbaal werd de verwijderde heengezonden omdat hij een vaste woon- of verblijfplaats had. De politieagent adviseerde hem naar deze verblijfplaats te gaan. Het ging hier om een opvangvoorziening buiten het overlastgebied waar de verwijderde stond ingeschreven. De verwijderde zei hierop dat hij nog niet genoeg geld had voor de nachtbus, maar dat hij hier later in de nacht wel naartoe zou gaan.

Bij het vervolgen van de dienst namen de agenten ons mee naar de randen van het overlastgebied, om aan te tonen dat verwijderden zich hier ophielden. Bij de Nes stond inderdaad een groep verslaafden.

Zorgcheck

Verwijderden kunnen gebruikmaken van zorg. Een deel van de zorg 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. 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 gebruikersruimten vallen niet onder deze definitie.

Een zorgcheck gaat in de praktijk als volgt: bij de waarschuwing van een gebiedsverbod voor 14 dagen of meer neemt de politie een verhoor af waarin wordt gevraagd of de verwijderde toestemming geeft voor het uitwisselen van informatie tussen de burgemeester en de GGD. In dit verhoor wordt ook gevraagd of de betrokkene afhankelijk is van zorg in het overlastgebied en of de betrokkene woont of werkt in het gebied.

De gegevens uit dit verhoor worden doorgegeven aan de burgemeester. Bij een derde overtreding binnen zes maanden wordt de verwijderde voorgedragen voor een 14-dagenverbod. Als de verwijderden geen bezwaar hebben tegen uitwisseling van gegevens tussen de burgemeester en de GGD en aangeven zorg te gebruiken binnen het overlastgebied, wordt een zorgcheck uitgevoerd voordat een verwijderingsbevel van 14 dagen of langer wordt uitgevaardigd. De burgemeester vraagt de GGD of de verwijderde inderdaad afhankelijk is van zorg in het overlastgebied en, zo ja, of men in de periode van verwijdering een vervangend zorgaanbod buiten het gebied kan regelen.

De GGD neemt contact op met de instanties waarvan de verwijderde zegt zorg te ontvangen. Samen met deze instanties wordt een afweging gemaakt of het verwijderingsbevel een negatieve invloed heeft op de gezondheid van de verwijderde. De GGD kan bij deze controle in het systeem constateren of verwijderden naast de aangegeven zorg ook andere zorg consumeren. In dat geval wordt ook de desbetreffende instantie in de afweging betrokken. Dit gebeurt ook als de verwijderde bij het verhoor aangeeft zorg te ontvangen die niet onder de enge definitie van zorg valt. Eén van de uitvoerders van de zorgcheck bij de GGD liet weten dat als een verwijderde zegt gebruik te maken van bijvoorbeeld maatschappelijk werk bij de Regenboog, de GGD ook met deze instantie belt om te vragen of deze hulp noodzakelijk is verbonden met het overlastgebied. In de praktijk is deze vorm van niet-medische zorg nooit een reden om een negatief advies te geven voor het uitvaardigen van het verwijderingsbevel, omdat de maatschappelijk werker ook buiten het gebied een afspraak zou kunnen maken met zijn cliënt, of de contacten telefonisch kunnen verlopen. De GGD regelt voor deze niet-medische zorg geen alternatief zorgaanbod. Doordat de GGD de instantie wel op de hoogte stelt van het verwijderingsbevel kan deze de verwijderde indien noodzakelijk in zorg voorzien buiten het gebied.

Uitkomsten zorgcheck

Indien de betrokkene daadwerkelijk medisch noodzakelijke zorg krijgt binnen het overlastgebied, probeert de GGD dezelfde zorg buiten het gebied te organiseren. De verwijderde kan, doordat het verwijderingsbevel aangeeft dat betrokkene voor een hulpverleningsaanbod in aanmerking kan komen, ook zelf contact opnemen met de GGD en dan kan er in de noodzakelijke zorg worden voorzien. De GGD heeft in een interview aangegeven dat mensen die een gebiedsverbod hebben ontvangen, ook worden benaderd door veldwerkers en zo worden geïnformeerd over het alternatieve zorgaanbod.¹¹

In de gevallen waarin de betrokkene woont of werkt in het overlastgebied of afhankelijk is van zorg in het gebied en deze zorg niet buiten het gebied kan worden georganiseerd, adviseert de GGD de burgemeester om de betrokkene de gelegenheid te geven deze noodzakelijke zorg te ontvangen. Deze gelegenheid wordt gegeven door het opnemen van een corridor in het verwijderingsbevel, waarbij betrokkene bevoegd is om op bepaalde tijden via een van tevoren uitgestippelde en vastgestelde route, het overlastgebied te betreden en te verlaten om op deze wijze de noodzakelijke zorg te ontvangen.

Als de GGD vindt dat een verwijderde daadwerkelijk afhankelijk is van medische zorg en er geen alternatief aanbod of corridor kan worden geregeld, kan de GGD de burgemeester adviseren geen verwijderingsbevel voor 14 dagen of langer uit te vaardigen.

¹¹ Bron: Interview Vangnet en Advies, GGD.

Gevallen waarin geen zorgcheck plaatsvindt

Indien een verwijderde geen toestemming geeft voor informatie-uitwisseling tussen de burgemeester en de GGD, is de burgemeester niet bevoegd om voorafgaand aan het verwijderingsbevel te laten onderzoeken of er een zorgbehoefte bij de betrokkene bestaat. Er wordt dan geen zorgcheck gedaan. Indien een verwijderde aangeeft geen zorg te gebruiken, vindt ook geen zorgcheck plaats. Wel wordt bij het uitvaardigen van opgelegde verwijderingsbevelen aangegeven dat betrokkene voor een hulpverleningsaanbod zelf contact op kan nemen met de GGD. Hierbij krijgt de verwijderde het telefoonnummer van de GGD.

Na het opleggen van een verwijderingsbevel van 14 dagen of langer, wordt de GGD in alle gevallen op de hoogte gesteld. De GGD registreert in de dossiers van cliënten dat zij een verwijderingsbevel hebben gekregen. Hierbij wordt geen zorgcheck uitgevoerd.

Overtreding van de verblijfsverboden

Het overtreden van een verblijfsverbod is een strafrechtelijke overtreding (artikel 184 Sr: het niet voldoen aan bevel of vordering). De overtredingen van verwijderingsbevelen op zichzelf kunnen niet leiden tot het opleggen van de ISD-maatregel, maar kunnen wel meetellen in de stapeling van strafbare feiten. De rechter toetst hierbij in hoeverre de opbouw 'in balans' is (dus bij hoeveel overtredingen van het verwijderingsbevel en overige strafbare feiten kan worden overgegaan tot het opleggen van de ISD-maatregel). Bovendien kan het opleggen van de ISD-maatregel alleen worden gevorderd als het laatst gepleegde strafbare feit een ander feit is dan een overtreding van het verwijderingsbevel. Bij het plegen van misdrijven en veelal bij recidive worden mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats preventief in hechtenis genomen. De personen met vaste woon- of verblijfplaats kunnen op juridische gronden niet preventief in hechtenis worden genomen.¹²

3.2 Verwijderingsbevelen in cijfers

Aantal verwijderingsbevelen

In tabel 3.1 is weergegeven hoeveel verwijderingsbevelen zijn uitgereikt. Bij de 24-uursbevelen gaat het om de periode van 1 april 2006 tot en met 31 maart 2007. Er is voor deze periode gekozen, omdat het instrument verwijderingsbevelen is uitgebreid op 1 april 2006 (zoals beschreven in hoofdstuk 2) en er voor een periode van een jaar is gekeken hoeveel bevelen zijn uitgereikt.

¹² Bron: interview met een Officier van Justitie bij het Arrondissementsparket Amsterdam.

Tabel 3.1 Aantal uitgereikte 24-uurs verwijderingsbevelen

Overlastgebied	Aantal bevelen
Overlastgebied 1	4506
Overlastgebied 2	27
Overlastgebied 3	371
Totaal	4904

De bevelen zijn het vaakst uitgereikt in overlastgebied 1 (Amsterdam Centrum). Er zijn in verhouding met het aantal bevelen in dit gebied nauwelijks bevelen uitgeschreven in overlastgebieden 2 (ondergrondse metrostations en het Weesperplein) en 3 (Zuidoost). Hierover is gesproken met de politie en het OM. Het is opvallend dat er nauwelijks bevelen worden uitgeschreven in dit gebied, te meer omdat ook het Weesperplein tot dit gebied behoort. Mogelijke verklaringen voor het geringe aantal verwijderingsbevelen in gebied 2 zijn dat er veel toezicht is in de metro's, zowel cameratoezicht als fysiek toezicht. Bovendien zijn er inmiddels poortjes geplaatst en dient iemand voorbij de poortjes in bezit te zijn van geldig vervoersbewijs. Daarnaast wijst het OM op de succesvolle veiligheidsprojecten op en rond het Centraal Station, die ervoor gezorgd hebben dat de overlast op de stations is afgenomen.¹³ Volgens de politie gebruiken de potentiële verwijderden de metro wel, maar veroorzaken daar geen overlast die kan leiden tot een verwijderingsbevel.

Dat er in gebied 3 minder verwijderingsbevelen worden uitgeschreven dan in overlastgebied 1, heeft volgens de politie drie oorzaken. Ten eerste verschilt de infrastructuur in Zuidoost met die van het Centrum. Het Centrum is vrij compact, terwijl het overlastgebied in Zuidoost een vrij groot gebied omvat met veel groenvoorzieningen. Dit bemoeilijkt de controle en de handhaving. Hierdoor is de kans een APV-overtreding te signaleren kleiner dan in het Centrum. De tweede reden die wordt gegeven is dat de meeste verslaafden die zich in Zuidoost ophouden, hier ook wonen (hetzij in een opvangvoorziening, hetzij zelfstandig). Hierdoor kunnen zij langere tijd uit beeld van de politie blijven. Ten derde kunnen er in overlastgebied 3 behalve verwijderingsbevelen ook flatverboden worden uitgeschreven om overlast tegen te gaan. De flatverboden worden gegeven en gehandhaafd in nauwe samenwerking tussen de corporatie en politie. De woningcorporatie doet aangifte bij de politie van het feit dat personen zich in de flat ophouden en er niet thuishoren. Personen die een flatverbod krijgen, mogen gedurende een bepaalde periode niet in de flat komen. Als zij hier toch worden aangetroffen, plegen zij huisvredebreuk en volgt aanhouding en strafvervolgning.¹⁴

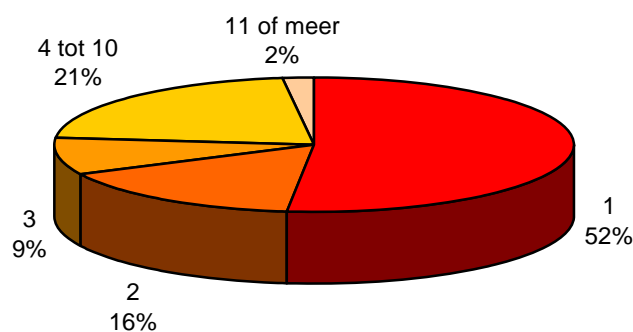
¹³ In maart 2003 is bijvoorbeeld het Convenant Stationseiland afgesloten, waarin de handhavende partijen afspraken maakten om de problemen op het Stationseiland gezamenlijk aan te pakken. In april 2005 is het vervolg op deze aanpak van start gegaan in de vorm van het Veiligheidsarrangement Nieuwmarkt, Waterlooplein, Weesperplein, Wibautstraat en Amstelstation.

¹⁴ Bron: Werkplan drugsbeleid 2006-2010 conceptversie. Stadsdeel Zuidoost, september 2006.

Naast bovenstaande verklaringen die gegeven worden voor de verschillen in aantallen verwijderingsbevelen die per gebied worden uitgeschreven, wijzen verschillende respondenten er op dat er nog een andere factor een rol speelt; namelijk de aantrekkelijkheid voor drugsverslaafden om in overlastgebied 1 te komen. Mogelijke prikkels om in dit gebied te komen zijn de aanwezigheid van veel toeristen en prostitutie. Drugsgebruikers verwerven hun inkomen onder andere door toeristen naar dealers te brengen of klusjes te doen voor prostituees, zoals het halen van condooms.

Verwijderden kunnen meerdere bevelen voor 24 uur ontvangen. In totaal zijn de 4904 bevelen uitgereikt aan 1877 personen. In figuur 3.1 is weergegeven hoeveel bevelen voor 24 uur zijn uitgereikt aan de 1877 verwijderden in de periode van april 2006 tot en met maart 2007.

Figuur 3.1 Aantal bevelen voor 24 uur



Ruim de helft van de verwijderden heeft één verwijderingsbevel van 24 uur gekregen. Bijna een derde heeft drie of meer 24-uursbevelen ontvangen. In theorie zouden deze personen allemaal voorgedragen moeten zijn voor een bevel voor 14 dagen. In de praktijk blijkt dat dit niet het geval is. Hiervoor zijn twee verklaringen. Allereerst heeft de implementatie van het uitvaardigen van bevelen voor 14 dagen en meer enige tijd gekost (aanvraagprocedure bij gemeente regelen, politiemedewerkers toerusten en inlichten, bonnenboekjes drukken, etcetera). In de tussentijd heeft de politie indien nodig bevelen voor 24 uur uitgereikt (ook indien personen in aanmerking kwamen voor een bevel voor een langere tijd). Een tweede verklaring zijn de ontbrekende waarschuwingslijsten. Dit zijn lijsten waarop wordt bijgehouden welke verwijderden moeten worden gewaarschuwd voordat zij kunnen worden voorgedragen voor een bevel van 14 dagen of langer. Deze lijsten zijn bij de implementatie van het 'nieuwe' instrument van verwijderingsbevelen niet direct op alle bureaus aangelegd. Daarnaast waren niet alle politiefunctionarissen direct op de hoogte van deze waarschuwingslijsten. Indien verwijderden niet

gewaarschuwd zijn, mogen ze ook niet voorgedragen worden voor een bevel van langer dan 24 uur. Ze zullen daarom vooral in de beginperiode vaker meer dan drie 24-uursbevelen hebben ontvangen alvorens ze zijn voorgedragen voor een bevel voor 14 dagen of meer.

In tabel 3.2 is weergegeven hoeveel bevelen van 14 dagen of meer zijn uitgereikt. De burgemeester is bevoegd deze bevelen uit te vaardigen. De gemeente houdt hiervoor een bestand bij van het aantal uitgereikte bevelen. De gegevens betreffen de periode van 1 januari 2007 tot en met half juni 2007.¹⁵

Tabel 3.2 Aantal uitgereikte verwijderingsbevelen van 14 dagen of langer

Overlastgebied	14 dagen	1 maand	3 maanden	Totaal
Overlastgebied 1	151	94	36	281
Overlastgebied 2	0	0	0	0
Overlastgebied 3	4	2	2	8
Totaal	155	96	38	289

In de praktijk kunnen personen meerdere bevelen voor 14 dagen of 1 maand krijgen. De eerste mogelijkheid is wanneer personen een bevel krijgen in twee of drie gebieden. Een verwijderde kan bijvoorbeeld een bevel van 14 dagen krijgen voor overlastgebied 1, maar tegelijkertijd ook voor overlastgebied 3. In de praktijk is dat in de periode van 1 januari 2007 tot en met half juni 2007 één maal voorgekomen.

Daarnaast kan het zo zijn dat de politie een bevel dat de burgemeester heeft uitgevaardigd voor 14 dagen of langer, niet kan uitreiken aan de verwijderde, omdat de politie de verwijderde niet kan vinden op straat. Als het bevel niet uitgereikt kan worden binnen de periode waarvoor het bevel is uitgevaardigd, zal de politie bij een nieuwe overtreding een 24-uursbevel moeten uitreiken en de verwijderde opnieuw moeten voordragen bij de burgemeester. In de praktijk is negen keer opnieuw een bevel voor 14 dagen aangevraagd en twee keer opnieuw een bevel voor 1 maand. Deze elf bevelen zijn niet in de cijfers meegerekend, omdat deze bevelen in de praktijk niet zijn uitgereikt.

Verwijderden kunnen wel meer dan één bevel voor drie maanden krijgen uitgereikt. In de periode van januari 2007 tot en met juni 2007 zijn er twee verwijderden geweest die twee bevelen voor drie maanden hebben ontvangen. In totaal zijn de 289 bevelen voor 14 dagen of langer uitgevaardigd aan 220 personen.

Aanleiding uitvaardigen bevelen

In tabel 3.3 staan de aanleidingen voor het uitvaardigen van het laatste verwijderingsbevel¹⁶ genoemd. Het aantal telt niet op tot 1877 (totaal aantal

¹⁵ Voor de periode voor 1 januari 2007 zijn geen gegevens beschikbaar, vandaar de keuze voor de periode januari-half juni 2007.

¹⁶ Het gaat om het laatste verwijderingsbevel voor 24 uur in de periode van april 2006 tot en met maart 2007.

verwijderden), omdat de APV-feiten die aanleiding geven tot het uitvaardigen van een verwijderingsbevel, niet noodzakelijkerwijs worden geregistreerd in het registratiesysteem X-Pol (waar deze cijfers een uitdraai van zijn).¹⁷ Ook kan het zijn dat de overtreding op een wijze is geregistreerd die het onmogelijk maakt om op geaggregeerd niveau informatie uit het systeem te onttrekken. Deze cijfers moeten dus met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het is mogelijk dat bepaalde APV-feiten niet worden geregistreerd.

Tabel 3.3 Aanleiding verwijderingsbevel

Aanleiding verwijderingsbevel*	Aantal**
Alcoholverbod	1
Bedelen	5
Hinderlijk drankgebruik	5
Hinderlijk gedrag in of bij gebouwen	145
Messenverbod	76
Nepdope	336
Openlijk gebruik	772
Samenscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen	28
Tippelen	12
Verzamelverbod	33
Totaal	1413

* Een aantal aanleidingen zijn geen overtredingen waarvoor een verwijderingsbevel kan worden uitgeschreven (zoals alcoholverbod, bedelen en hinderlijk drankgebruik). Deze overtredingen kunnen wel in combinatie met een andere overtreding aanleiding vormen voor het uitschrijven van een verwijderingsbevel. Daarnaast is het mogelijk dat wanneer bedelen en drankgebruik op een hinderlijke manier gebeurt, dit wordt gezien als algemene ordeverstoring (art. 2.2 lid 1 APV) en dit is wel een aanleiding voor het uitschrijven van een verwijderingsbevel.

** Het is mogelijk dat een verwijderde dubbel voorkomt, omdat twee overtredingen op hetzelfde tijdstip aanleiding kunnen zijn voor het uitvaardigen van een verwijderingsbevel.

Ondanks deze voorbehouden blijkt dat vooral openlijk gebruik en handel vaak een aanleiding is om een verwijderingsbevel uit te schrijven. Dit geldt voor zowel overlastgebied 1 als overlastgebied 3.

3.3 Typering verwijderden

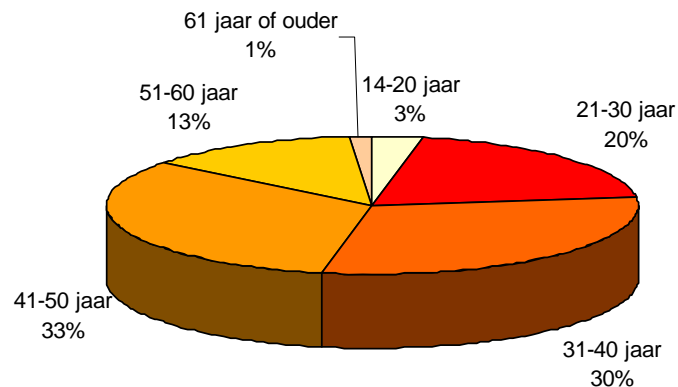
In deze paragraaf wordt een typering gegeven van de verwijderden die een bevel voor 24 uur hebben ontvangen in de periode van april 2006 tot en met maart 2007. Omdat verwijderden voor een langere periode eerst in ieder geval drie bevelen voor 24 uur hebben ontvangen, gaat het bij de verwijderden voor 14 dagen of langer om dezelfde personen. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de achtergrondkenmerken, waarna wordt ingegaan op de antecedenten van de verwijderden.

¹⁷ De cijfers over het aantal APV-overtredingen worden bijgehouden door de afdeling RICO in een ander registratiesysteem dan X-Pol.

Achtergrondkenmerken

In totaal zijn er 1877 personen die één of meer verwijderingsbevelen hebben gekregen. Daarvan is 88 procent man en 12 procent vrouw. De leeftijdsopbouw is weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3 **Leeftijdsopbouw verwijderden**



De gemiddelde leeftijd van de verwijderden is 39 jaar. Van de verwijderden is 29 procent in Nederland geboren. De overige 71 procent is elders geboren, waarbij de meest voorkomende landen zijn: Marokko (11%), Nederlandse Antillen (5%) en Suriname (26%). 65 procent van de verwijderden heeft de Nederlandse nationaliteit. De overige 35 procent is verdeeld over 78 nationaliteiten, waarbij de Marokkaanse, de Surinaamse, de Italiaanse, de Britse en de Franse nationaliteit de meest voorkomende zijn. Van 41 procent van de verwijderden is het adres onbekend bij de politie of men heeft geen vaste woon- of verblijfplaats.

Antecedenten

Om een beeld te schetsen van de antecedenten van de verwijderden, is gekeken naar:

- Het eerste incident dat van de verwijderden is geregistreerd in het registratiesysteem van de politie Amsterdam-Amstelland. Het eerste incident kan een strafrechtelijk incident zijn, maar ook een APV-overtreding. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen APV-overtredingen en overige overtredingen en misdrijven. Ook is gekeken in welk jaar de verwijderden hun eerste overtreding of misdrijf hebben begaan. Deze informatie geeft inzicht in hoe lang de verwijderden al overtredingen en misdrijven begaan en het soort overtredingen dat ze begaan. Dit geeft een beeld van het begin van de criminele carrière van verwijderden.

- Hoeveel strafrechtelijke overtredingen en misdrijven (exclusief APV-overtredingen) de verwijderden hebben begaan in de periode van 1 april 2006 tot en met eind maart 2007.¹⁸ Ook is geanalyseerd om wat voor soort strafbare feiten het gaat. Deze informatie geeft een indicatie van in hoeverre de groep verwijderden bestaat uit notoire delinquenten.

Allereerst is het eerste geregistreerde incident dat een verwijderde in de regio Amsterdam-Amstelland heeft begaan geanalyseerd. Daarbij is ook gekeken naar het jaar waarin hij of zij dat delict heeft begaan. Het eerste incident dat een verwijderde heeft begaan kan een APV-overtreding¹⁹ zijn, maar ook een overig strafbaar feit (overtreding of misdrijf). Uit de analyse blijkt dat van de 1965 eerst incidenten die van de 1877 verwijderden geregistreerd zijn (één persoon kan op hetzelfde moment voor meerdere incidenten verantwoordelijk worden gehouden) een kwart betrekking heeft een APV-overtreding en driekwart refereert aan een overige strafrechtelijke overtreding of misdrijf waarbij de meest voorkomende feiten zijn: de handel in harddrugs, overige drugsdelicten en winkeldiefstal.

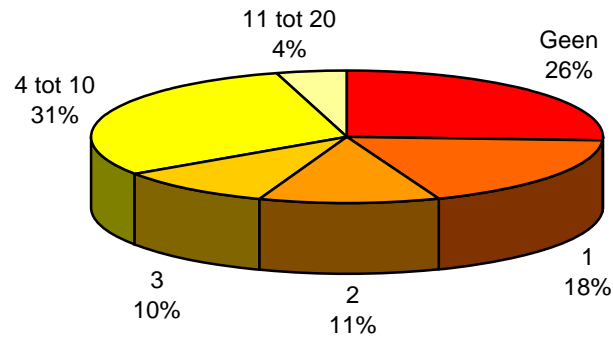
Een derde van de verwijderden is al bekend bij de politie sinds de periode 1995 tot 1997. Twee vijfde is bekend geraakt bij de politie in de periode 1998 tot 2003. Een kwart van de verwijderden is in de laatste vier jaar voor het eerst met de politie Amsterdam-Amstelland in aanraking gekomen.

Ten tweede is gekeken naar het aantal strafrechtelijke feiten dat de verwijderden hebben begaan in de periode april 2006 tot en met maart 2007. In figuur 3.4 is dit weergegeven.

¹⁸ Er is ook gekeken naar de laatste APV-overtreding, maar hierover is niet gerapporteerd vanwege een sterke vervuiling van het bestand. De redenen voor vervuiling zijn reeds toegelicht in paragraaf 3.2.

¹⁹ Hier gelden dezelfde kanttekeningen als gemaakt bij de beschrijving van aanleiding voor een verwijderingsbevel.

Figuur 3.4 Aantal strafrechtelijke antecedenten

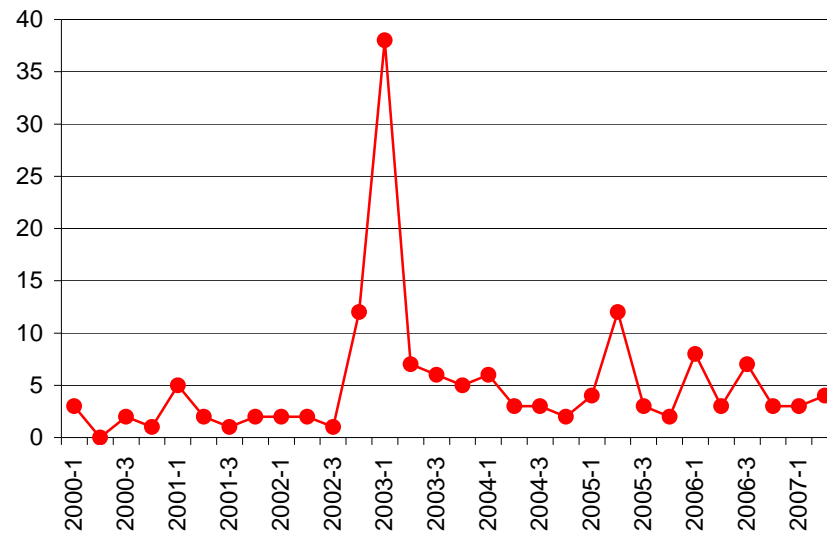


Een kwart van de verwijderden heeft het afgelopen jaar geen overtreding van het wetboek van strafrecht begaan. Eén vijfde heeft één overtreding van het wetboek van strafrecht begaan en ruim de helft heeft meer dan één. De meest gepleegde overtredingen van het wetboek van strafrecht zijn: in het bezit zijn van harddrugs, de handel in harddrugs, winkeldiefstal en het niet voldoen aan bevel of vordering. De groep verwijderden bestaat daarmee voornamelijk uit mensen met een strafrechtelijk verleden.

Zorgachtergrond

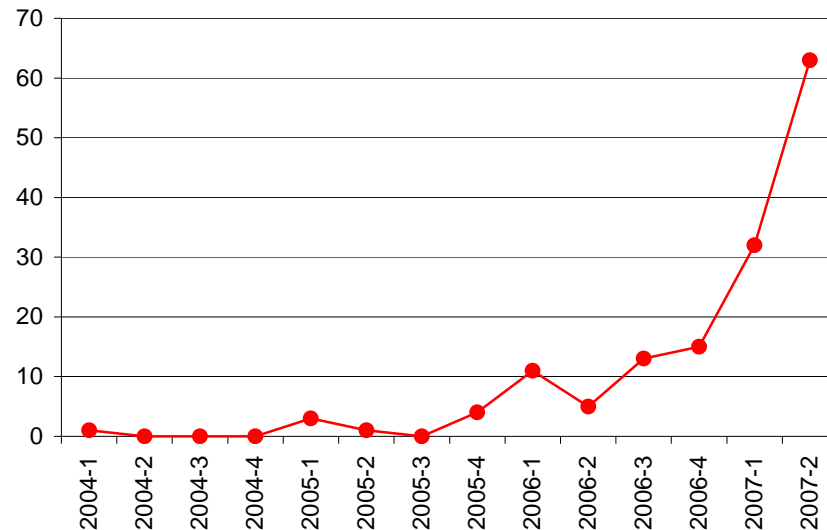
In totaal zijn aan 220 personen bevelen van 14 dagen of meer uitgevaardigd in de periode van 1 januari 2007 tot en met half juni 2007. 36 van bovengenoemde 220 personen zijn niet bekend bij de GGD, 184 wel. Van de 184 personen hebben zich 38 personen voor het eerst aangemeld bij de GGD in de periode van 1981 tot 2000, oftewel in de periode dat de maatregel van verwijderingsbevelen nog niet bestond. In figuur 3.5 is het aantal eerste aanmeldingen bij de GGD per kwartaal weergegeven van de periode 2000 tot en met de eerste helft van 2007.

Figuur 3.5 Tijdstip van eerste aanmelding GGD



De piek in het eerste kwartaal van 2003 kan volgens de GGD worden verklaard door de ingebruikname van een nieuw registratiesysteem. Het is niet zo dat in die periode een hausse aan nieuwe aanmeldingen heeft plaatsgevonden. Uit de figuur blijkt verder dat veel verwijderden zich al voor de eerste keer hebben aangemeld bij de GGD voordat ze het verwijderingsbevel hebben ontvangen (voor 2007). Dit betekent dat veel verwijderden al lang bekend zijn bij de GGD. Dit hoeft echter niet te betekenen dat zij op dit moment nog steeds gebruik maken van zorgvoorzieningen. In figuur 3.6 staat wanneer de verwijderden voor 14 dagen of langer voor het laatst contact hebben gehad met de GGD. Dit laatste contact hoeft niet per definitie plaatsgevonden te hebben in het kader van een verwijderingsbevel.

Figuur 3.6 Tijdstip laatste contact GGD



De 220 verwijderden hebben een verwijderingsbevel gekregen in de periode van 1 januari 2007 tot en met half juni 2007. Van deze groep zijn er 36 personen niet bekend bij de GGD. Van de overige 184 personen is voor elf personen niet bekend wanneer zij hun laatste contact hebben gehad met de GGD en dus ook niet of hun laatste contact heeft plaatsgevonden voor of na ontvangst van hun laatste verwijderingsbevel. Van de 173 overige personen zijn er 53 personen (31%) die vóór 2007 hun laatste contact hebben gehad. Dit betekent dat zij na het ontvangen van een verwijderingsbevel van 14 dagen of langer geen contact meer hebben gehad met de GGD. Het kan zijn dat deze personen reeds in een zorgtraject zitten, zodat contact met de GGD niet meer nodig is. Ook kan het zijn dat deze personen bij ontvangst van het verwijderingsbevel aan de politie hebben aangegeven geen zorg te consumeren zodat er geen zorgcheck heeft plaatsgevonden. Of de overige 120 personen nog contact hebben gehad met de GGD na ontvangst van het verwijderingsbevel van 14 dagen of langer is onbekend. Vanwege privacyredenen zijn de cijfers van de GGD op geaggregeerd niveau aangeleverd. Wel kan worden gezegd dat het contact dat de verwijderden voor het laatst hebben gehad met de GGD, voor een groot deel heeft plaatsgevonden sinds de uitbreiding van het instrument verwijderingsbevelen.

Indien een persoon wordt aangemeld bij de GGD, wordt geïnventariseerd wat zijn of haar problemen zijn. Veel personen hebben te maken met meervoudige problematiek. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de aanmeldproblematiek van de verwijderden. Veel voorkomende problemen zijn dakloosheid en verslaving (voornamelijk cocaïne en opiaatverslaving).

3.4 Samenvatting

De politie heeft als taak verwijderingsbevelen uit te reiken en hierop te handhaven. Verwijderingsbevelen van 14 dagen of langer worden uitgevaardigd op voordracht van de burgemeester. Bij deze bevelen vindt een zorgcheck plaats, waarbij de GGD controleert of de verwijderingsbevelen ten koste gaan van de medische zorg die een verwijderde krijgt. Als dit zo is, kan er alternatieve zorg worden geregeld, een corridor worden afgegeven, of worden geadviseerd om het verwijderingsbevel niet uit te vaardigen. De zorgcheck vindt alleen plaats als de betrokkene in het verhoor dat de politie afneemt bij het waarschuwen voor een bevel van 14 dagen of langer, aangeeft afhankelijk te zijn van zorg binnen het overlastgebied en geen bezwaar heeft tussen het uitwisselen van zijn gegevens tussen de burgemeester en de GGD. Als een betrokkene aangeeft niet afhankelijk te zijn van zorg binnen het overlastgebied, of bezwaar heeft tegen gegevensuitwisseling, vindt er geen zorgcheck plaats. Bij het uitreiken van verwijderingsbevelen wordt de verwijderden verteld dat ze voor vragen over methadonverstrekking of zorg zelf contact op kunnen nemen met de GGD (met hierbij het telefoonnummer). De verantwoordelijkheid ligt in die gevallen dus bij de verwijderden zelf.

Verwijderingsbevelen worden voornamelijk uitgevaardigd in overlastgebied 1 en nauwelijks in overlastgebied 2. Openlijk gebruik en handel is de meest voorkomende aanleiding om een verwijderingsbevel uit te vaardigen. De groep verwijderden zijn voornamelijk van het mannelijke geslacht en zijn gemiddeld 39 jaar. Een groot deel van de verwijderden is niet in Nederland geboren en één derde van de verwijderden heeft geen Nederlandse nationaliteit. Het betreft een groep die voor een groot deel al langere tijd bekend is bij de politie en die in het afgelopen jaar ook voor een groot deel meerdere delicten heeft begaan. Dit betekent dat deze groep mensen verantwoordelijk is voor een deel van de overlast en gepleegde delicten in de stad. De groep waarvoor een zorgcheck wordt uitgevoerd, is daarnaast ook al langere tijd bekend bij de GGD. De groep verwijderden betreft dus voor een groot deel personen met een strafrechtelijk verleden, maar ook met een zorgverleden.

4 EFFECTEN OP VOORZIENINGENGEBRUIK

4.1 Zorg en zorgcheck

Voorzieningen

Zorg en hulp aan verslaafde drugsgebruikers wordt sinds jaar en dag geboden door de GGD. Chronisch verslaafden worden gezien bij MGGZ-poliklinieken, binnen de maatschappelijke opvang, op outreachspreekuren en tijdens de 24-uurs crisisdienst van Vangnet en Advies. Sinds 2000 biedt Support de groep chronisch verslaafden een integraal hulpverleningspakket aan dat bestaat uit vijf componenten: huisvesting, inkomen, zorg, daginvulling en veilig gebruik. De hulp die verslaafden krijgen, wordt op meerdere locaties geboden, waaronder locaties die gesitueerd zijn in de overlastgebieden. Dit zou kunnen leiden tot problemen met de toegankelijkheid van de voorzieningen voor de personen die een verwijderingsbevel hebben ontvangen.

Proces

In hoofdstuk 3 is al beschreven dat een zorgcheck wordt uitgevoerd voor mensen die aangeven afhankelijk te zijn van zorg binnen het gebied en geen bezwaar hebben tegen gegevensuitwisseling tussen de burgemeester en de GGD. Dit houdt in dat door de GGD wordt gekeken of de verwijderde afhankelijk is van zorg binnen het overlastgebied om indien nodig een alternatief zorgaanbod te regelen. Zoals gezegd wordt bij de zorgcheck alleen gekeken naar de afhankelijkheid van de medische zorg. De zorgcheck bestaat daarom feitelijk uit het beantwoorden van de vraag of een verwijderingsbevel lichamelijke hinder en daarmee een bedreiging voor de gezondheid van de verwijderde kan opleveren.

Zorgcheck in de praktijk

De belangenvereniging van drugsgebruikers (MDHG) en de verwijderden zelf vinden dat de manier van verhoor bij de waarschuwing voor een verbod van 14 dagen of meer geen goed beeld geeft van de daadwerkelijke zorgconsumptie van verwijderden. Men is van mening dat het nogal eens voorkomt dat een aangehouden persoon uit boosheid (hij/zij is immers aangehouden!) bezwaar maakt tegen gegevensuitwisseling tussen gemeente en GGD, waardoor het feitelijk onmogelijk is geworden te checken of de persoon in kwestie afhankelijk is van medische zorg in het overlastgebied.

De verwijderde kan wel zelf contact opnemen met de GGD: bij het uitvaardigen van het verwijderingsbevel wordt aan hen gemeld dat ze voor vragen over zorg zelf contact op kunnen nemen met de GGD (met hierbij het telefoonnummer). In de praktijk komt het bijna nooit voor dat een verwijderde met dergelijke vragen belt met de GGD.²⁰ De GGD krijgt na het uitvaardigen

²⁰ Bron: medewerker Vangnet en Advies, GGD Amsterdam.

van de verwijderingsbevelen een lijst van de gemeente met personen die een verwijderingsbevel hebben gekregen. Er wordt op basis van deze lijst niet alsnog een zorgcheck gedaan. De GGD kan met behulp van deze lijst wel in het eigen registratiesysteem noteren of de persoon in kwestie een verwijderingsbevel heeft gekregen.

4.2 Effecten op zorgconsumptie volgens betrokkenen

Voorzieningen

In figuur 4.1 is een overzicht gegeven van de voorzieningen voor verwijderden in en buiten de overlastgebieden.²¹

Tabel 4.1 Voorzieningen binnen en buiten de overlastgebieden

	Binnen gebied 1	Binnen gebied 2	Binnen gebied 3	Buiten de gebieden 1, 2 en 3
Medische voorzieningen				
Gastenburgh	x			
Stichting Kruispost	x			
Flierbosdreef			x	
De Aak				x
Methadonverstrekking				x
Gebruikersruimten en inloophuizen				
Princehof	x			
Flierbosdreef			x	
Blaka Watra				x
Van der Hoopstraat				x
Dolingadreef				x
Teestube				x
Elsrijkdreef				x
MDHG (tevens belangenvereniging)				x
Overnachten				
Princehof (alleen vrouwen)	x			
De Haven	x			
Amoc				x
HVO Boerhave				x
HVO De Veste				x
Stoelenproject				x
Makom				x
Poortgebouw Spirit				x
Rosaburgh				x
Rehabteam Mentrum				x
Pension Het Klokhuis				x
Pension Straetenburgh				x
Woonvoorziening Varikstraat				x
Pension Vrijburg				x

²¹ In interviews met verschillende respondenten hebben we om dit overzicht gevraagd, maar geen van de betrokkenen beschikte over een lijst van voorzieningen onderscheiden naar binnen of buiten de overlastgebieden. Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van gegevens uit de interviews en de Sociale Kaart van Amsterdam van de GGD. Het geeft een overzicht van de in dit onderzoek gevonden voorzieningen. Mogelijk is het niet compleet.

Vervolg tabel 4.1 Voorzieningen binnen en buiten de overlastgebieden

	Binnen gebied 1	Binnen gebied 2	Binnen gebied 3	Buiten de gebieden 1, 2 en 3
Domus (24uursopvang en begeleid wonen)				x
Fokke Simonszhuys				x
Overige voorzieningen				
De Regenboog (maatschappelijk werk)	x			
ACT-Vrouwenteam	x			
Drugspastoraat	x			
Geïntegreerde Drugsvoorziening			x	
Flierbosdreef (met een unit Sociale Dienst, reclassering, streetcornerwork en methadon- en heroïneverstrekking)				
Streetcornerwork voor jongeren				x
Sociale Dienst				x
Jellinek				x

Uit dit overzicht blijkt dat een groot deel van de voorzieningen voor drugsverslaafden is gevestigd buiten de overlastgebieden.

Gebruik medische zorg

In overlastgebied 1 wordt medische zorg geleverd door de Gastenburgh en Stichting Kruispost. De Gastenburgh is een opvangvoorziening waar mensen medische zorg krijgen. Stichting Kruispost biedt medische hulp aan onverzekerden. In overlastgebied 3 is de gebruikersruimte Flierbosdreef gevestigd, waar artsen spreekuren houden.

In de gevallen dat er ook medische zorg wordt verleend in het overlastgebied, controleert de GGD of het gebiedsverbod kan leiden tot lichamelijke hinder en een bedreiging kan vormen voor de lichamelijke gezondheid van de verwijderde. Als dat zo is, wordt er een corridor verleend of zoekt de GGD alternatieven buiten het overlastgebied.

In de periode januari tot augustus 2007 is 136 keer een zorgcheck uitgevoerd.²² In vijf gevallen is een corridor toegepast en in één geval heeft de GGD een negatief advies gegeven over het uitvaardigen van een verwijderingsbevel. In de overige 130 gevallen waarin een zorgcheck heeft plaatsgevonden, komt het maar weinig voor dat een alternatief zorgaanbod moet worden geregeld.²³ Meestal is dit niet noodzakelijk, omdat de geconsumeerde zorg niet in het overlastgebied wordt geleverd of het om niet-medische zorg gaat.

²² In die periode zijn 289 verwijderingsbevelen uitgereikt aan 220 personen. Voor die personen waarbij geen zorgcheck heeft plaatsgevonden geldt dat zij of gegevensuitwisseling geweigerd hebben of zelf bij de aanhouding hebben aangegeven geen (medische) zorg in het overlastgebied te consumeren.

²³ Informatie over de frequentie waarin een alternatief zorgaanbod wordt geregeld, is niet eenvoudig uit het systeem van de GGD te genereren.

De verwijderden die in dit onderzoek zijn geïnterviewd, hebben bijna allemaal alleen een 24-uursverbod gekregen. Zij geven dan ook aan dat in hun geval de toegang tot de medische zorg niet werd beïnvloed. Twee respondenten hebben wel verboden van langer dan 24 uur gekregen. Eén van hen was op dat moment niet afhankelijk van medische zorg. De ander verbleef op dat moment in de Gastenburgh. Zij is hier de tijd dat het gebiedsverbod gold, binnen gebleven (2 weken) omdat ze geen enkel risico wilde nemen om opgepakt te worden.

Gebruik niet-medische zorg

De zorgcheck van de GGD is niet gericht op niet-medische voorzieningen. Alleen indien ze een check uitvoeren voor medische zorg en ze ook in het systeem zien dat de verwijderde gebruikmaakt van niet-medische voorzieningen, wordt contact gezocht met deze instellingen.

In overlastgebied 1 zijn de niet-medische voorzieningen de Princehof (inloophuis en gebruikersruimte), de Regenboog (maatschappelijk werk), de Haven (opvangvoorziening) en het Drugspastoraat gevestigd. In overlastgebied 3 bevindt zich de Geïntegreerde Drugsvoorziening Flierbosdreef, met daarbij onder andere een gebruikersruimte en Streetcornerwork.

De verwijderden geven in interviews aan dat ze het een groot nadeel vinden dat ze niet meer naar hun eigen gebruikersruimte kunnen. Eén respondent die langer dan 24 uur was verwijderd licht dit als volgt toe: 'Ik kom elke dag in deze gebruikersruimte. Ik beschouw het als mijn thuis. Ik ken hier iedereen. En waar moet ik anders naar toe? Ik wil niet naar een ander gebied, daar ken ik de mensen niet. Daar krijg ik een doodschop als ik daar kom.'

Buiten de overlastgebieden zijn ook een aantal voorzieningen, waaronder gebruikersruimten (voor een overzicht zie figuur 4.1). Een aantal gebruikers is echter in de veronderstelling dat ze geen toegang hebben tot een gebruikersruimte in een ander gebied. Die is volgens hen alleen voor de plaatselijke gebruikers uit die buurt en volgens hen moet er eerst met een uitgebreide procedure toegang worden verleend voordat je daar terecht kunt.

Navraag bij één van de gebruikersruimten buiten de overlastgebieden wijst uit dat drugsgebruikers inderdaad eerst een gesprek moeten hebben met een medewerker van de ruimte en een contract moeten ondertekenen met daarin de huisregels. Gebruikersruimten zijn in eerste instantie bestemd voor de vaste groep bezoekers en er zijn vaak wachttijden.

Uit de enquête die de belangenvereniging voor drugsgebruikers heeft uitgevoerd, blijkt dat de meeste respondenten in het overlastgebied komen voor de aankoop van drugs. In veel gevallen wordt in het overlastgebied ook het geld verdiend. Vooral toeristen zijn een belangrijke bron van inkomsten. Daarnaast wordt de gezelligheid van de buurt en de *scene* regelmatig genoemd als reden om in het overlastgebied te komen.

Hulpverleningstrajecten

De visies van verschillende bij de doelgroep betrokken partijen over het effect van verwijderingsbevelen op de hulpverlening lopen uiteen. Volgens de belangenvereniging van drugsgebruikers heeft het verwijderingsbevel een negatief effect op de hulp die de verwijderden krijgen. Doordat ze niet meer in een gebied mogen komen waar de hulpverleners zitten, raken ze uit beeld bij de hulpverleners. Dit komt hun traject niet ten goede. Een maatschappelijk werker is het hier mee eens: de mentoren van het Supportproject raken volgens hen zijn cliënten kwijt en doet de positieve ontwikkeling die als gevolg van de hulpverlening in gang is gezet voor een groot deel teniet. Dit gaat niet op voor alle vormen van hulpverlening. Bij een speciaal team dat hulp biedt aan verslaafde prostituees, vinden afspraken al verspreid over de stad plaats in plaats van op één vaste locatie. De hulpverleners maken de afspraken met hun cliënten veelal telefonisch.

De GGD, Ketunit en de politie zien positieve effecten van de verwijderingsbevelen. Volgens de GGD helpt het verwijderingsbevel om meer grip te krijgen op de gebruikers. Dat verwijderden niet meer in hun vertrouwde gebied mogen komen, is een goede aanleiding om ze in de hulpverlening te krijgen. Ze weten dan namelijk niet waar ze anders naartoe moeten. De GGD plaatst hierbij de kanttekening dat opvang van verslaafden nog steeds een groot probleem is. Hierbij gaat het zowel om plekken om te verblijven als om te slapen. Als er daar meer van zouden komen, zouden er minder bevelen uitgereikt hoeven te worden. De zorg moet zowel kwalitatief als kwantitatief verbeteren.²⁴

De politie geeft aan dat er geen goede alternatieven zijn om APV-veelplegers in een zorgtraject te krijgen. Er kunnen voor APV-overtredingen alleen bekeuringen worden gegeven, die dan op een gegeven moment leiden tot vervangende hechtenis. Deze vervangende hechtenis is erg versnipperd en is vaak te kort om in de periode van detentie een zorgaanbod voor de gedetineerde te regelen. Als mensen een verbod krijgen van 14 dagen of langer, kan dit ertoe bijdragen dat verslaafden hulp gaan zoeken omdat ze langere tijd niet in hun vertrouwde omgeving mogen komen. De Ketunit wijst er daarnaast op dat overtreding van het verwijderingsbevel kunnen meetellen bij de stapeling van antecedenten die leiden tot de ISD-maatregel, waar een hulpverleningstraject bij hoort.²⁵

²⁴ Aldus de GGD. Deze wens staat in contrast tot de constatering dat in de periode van 2003 tot 2006 vier gebruikersruimten in het Centrum zijn gesloten.

²⁵ Zie voor een toelichting hierop paragraaf 3.1 van dit onderzoek.

4.3 Samenvatting

Het effect van de verwijderingsbevelen op de consumptie van medische zorg is gering. Er zijn maar weinig medische voorzieningen in de overlastgebieden. Bovendien mogen mensen met een gebiedsverbod voor overlastgebied 1 wel gebruik maken van de voorzieningen in de overige overlastgebieden. In de praktijk hoefde de burgemeester nauwelijks een corridor toe te passen. Een kanttekening die hier wel bij moet worden geplaatst is dat voor verwijderden die bij hun verhoor aangeven geen zorg te consumeren in het gebied, maar dat in de praktijk wel doen, geen zorgcheck wordt uitgevoerd. Dit geldt ook voor de gevallen waarin een verwijderde bezwaar maakt tegen het uitwisselen van gegevens tussen de GGD en de burgemeester. In die gevallen is het de verantwoordelijkheid van de verwijderde zelf om alternatieve zorg te regelen.

Een groot deel van de door de verwijderden geconsumeerde niet-medische zorg wordt buiten het gebied geleverd, maar in de overlastgebieden is wel een aantal niet-medische voorzieningen waarvan verwijderden geen gebruik kunnen maken als ze een gebiedsverbod hebben. De verwijderden zelf geven in interviews aan van deze voorzieningen vooral de gebruikersruimte te missen. Er zijn echter maar twee gebruikersruimten in de overlastgebieden, waardoor het effect van de verwijderingsbevelen op het gebruik hiervan gering is. Buiten de overlastgebieden zijn er alternatieve gebruikersruimten, maar hier hebben verwijderden niet altijd toegang toe. Uit een enquête van de belangenvereniging voor drugsgebruikers blijkt dat de belangrijkste reden voor drugsgebruikers om in het overlastgebied te komen niet zozeer het gebruikmaken van voorzieningen is. Ze komen vooral in de overlastgebieden omdat ze hier hun drugs kunnen kopen en hun geld verdienen.

De meningen over het effect van de verwijderingsbevelen op hulpverlenings-trajecten zijn verdeeld. Er zijn signalen dat hulpverleners hun cliënten kwijt-raken, maar dit gaat niet op voor alle vormen van hulpverlening die worden geboden. Sommige instanties maken de afspraken met cliënten veelal telefonisch en zoeken de cliënten dan op, ongeacht waar ze zich bevinden. Gebiedsverboden beïnvloeden dit contact niet, omdat de afspraken ook buiten het overlastgebied kunnen plaatsvinden. Een aantal partijen wijst zelfs op de positieve effecten van de verwijderingsbevelen, die voor verwijderden een aanleiding vormen om hulp te zoeken. Daarnaast zijn er weinig mogelijkheden om APV-veelplegers in een zorgtraject te krijgen en voorzien de verwijderingsbevelen in een leemte.

5 EFFECTIVITEIT VAN VERWIJDERINGSBEVELEN

5.1 Overlastbeleving

Overlast

De visie van betrokkenen over het effect van verwijderingsbevelen op de overlast in de overlastgebieden is niet eenduidig. Enerzijds wijzen medewerkers van de politie, resultaten van veiligheidsschouwen en verwijderden zelf op een afname van de overlast in de overlastgebieden. Anderzijds zijn enkele hulpverleners van mening dat de overlast in de overlastgebieden niet afneemt door de gebiedsverboden.

Volgens een politiemedewerker in Zuidoost leiden de verwijderingsbevelen tot aanzienlijk minder overlast in het overlastgebied. Hij merkt dit op straat en ondernemers en buurtbewoners geven dit ook aan. De winkelierscommissie in Zuidoost heeft gemeld dat zich nauwelijks nog verwijderden bevinden in het gebied en dat er minder winkeldiefstallen plaatsvinden. Ook voor het Centrum nemen politiemedewerkers een afname van de overlast waar. Zij vinden het effect van verwijderingsbevelen merkbaar, het is volgens hen rustiger op straat. Voor een onderbouwing van hun visie wijzen zij op de resultaten van de veiligheidsschouwen. Deze schouwen zijn in 2006 en 2007 uitgevoerd in vier gebieden in het Centrum. In de veiligheidsschouwen hebben buurtbewoners zelf in kaart gebracht welke overlastplekken er in een buurt zijn. Samen met de politie en het stadsdeel hebben de bewoners een vooraf bepaalde route gelopen. De schouwgroepen hebben gekeken welke overlast ze tegenkwamen van drugsverslaafden, dealers, zwervers, toeristen en bezoekers. Het ging daarbij zowel om personen en hun gedrag, als om de zogenaamde 'stille getuigen', zoals spuiten, condooms, zilverpapiertjes, dekens en voedselresten. Wat een schouwgroep constateerde aan overlast heeft ze vastgelegd in kleur op een schouwformulier. Er is een verschuiving in de groene richting waarneembaar (groen=weinig overlast). Verwijderden zelf en de belangenvereniging van drugsgebruikers geven ook aan dat het binnen de overlastgebieden rustiger is geworden.

Hulpverleners wijzen er echter op dat de gebiedsverboden regelmatig worden overtreden. Soms worden ze hierbij opgemerkt door de politie, maar soms ook niet. De overlastgevers blijven hierdoor toch aanwezig in het gebied. Twee hulpverleners zijn bovendien van mening dat het overlastgevend gedrag in de overlastgebieden juist toeneemt. Volgens hen zullen cliënten vaak even snel het verboden gebied betreden om geld te verdienen omdat ze daar hun klanten hebben (bijvoorbeeld toeristen die ze naar een hotel kunnen brengen of aan wie ze drugs kunnen verkopen). Vanwege het risico om gepakt te worden, zullen ze snel en ondoordacht te werk gaan om aan geld te komen, waardoor ze gewelddadiger zijn dan wanneer ze geen verwijderingsbevel hebben. Hun gedrag heeft daardoor ernstiger gevolgen.

Een mogelijke verklaring voor deze tegenstelling in opvattingen is dat de politie de overtreeders van de verwijderden niet altijd ziet wanneer zij het gebiedsverbod overtreden. Bovendien zijn de overtreeders mogelijk kort in het overlastgebied (om bijvoorbeeld hun drugs te kopen), waarna ze vertrekken naar buiten de overlastgebieden, omdat zij bang zijn dat de politie hen pakt. Per saldo is het waarschijnlijk dat de overlast binnen de overlastgebieden daardoor wel afneemt.

Verplaatsing

Verschillende respondenten geven aan dat het misschien wel rustiger wordt in het overlastgebied, maar dat de overlast zich verplaatst. Verslaafden gaan naar de randen van de overlastgebieden, en daar verplaatsen de dealers zich dan ook naartoe. Een verwijderde zegt hierover: 'De overlast verspreidt zich en zal ook naar de betere buurten gaan. Is dat dan wat mensen willen? Want we zijn nu eenmaal verslaafd, we stoppen niet met de drugs doordat we het gebied uit moeten. En de dealers verplaatsen zich dan ook.'

De vertegenwoordiger van de belangenvereniging van drugsgebruikers beaamt de verplaatsing. Volgens haar heeft de hele *scene* (zowel verwijderden als niet verwijderde verslaafden en de dealers) zich verplaatst naar de randen van de overlastgebieden. Dit blijkt ook uit een enquête die zij hebben gehouden onder de leden.

Volgens verwijderden wordt hun overlastgevende of onveiligheid veroorzakende gedrag door de verwijderingsbevelen alleen maar erger als ze naar een ander gebied moeten: 'Als je in een gebied bent waar je je dope niet kunt kopen, word je opgefokt en agressief. En daardoor onberekenbaar. Als je dan een dealer ziet ga je schreeuwen en ontstaat er ellebogenwerk. Want iedereen wil als eerste bij die dealer zijn en je vaste dealer ben je kwijt. Die dealer in het nieuwe gebied maakt misbruik van de situatie en verkoopt de dope voor te veel geld of verkoopt troep.' Een ander geeft aan dat om buiten een gebied toch te kunnen scoren je eerder iemand zult beroven: 'Wat moet je anders als je wanhopig bent en je ziek voelt? Je moet toch aan genoeg geld komen.' De politie Zuidoost heeft vanwege de verplaatsing van de overlast enkele maanden geleden gevraagd het overlastgebied aan te passen. Dit verzoek is nog niet gehonoreerd. Dit benadrukt dat het voor de effectiviteit van de maatregel van belang is dat de grenzen van de overlastgebieden aangepast moeten kunnen worden om goed in te kunnen spelen op verplaatsingseffecten.

Verplaatsing kan ook binnen de overlastgebieden optreden: in Zuidoost heeft de uitvaardiging van verwijderingsbevelen geleid tot een zekere verplaatsing van de overlast naar de flats.²⁶ Om overlast in flats tegen te gaan worden flatverboden ingezet. De verplaatsing binnen het overlastgebied vindt mogelijk ook plaats in het Centrum. Een hulpverlener in het Centrum zegt van horeca-

²⁶ Bron: Interview Officier van Justitie bij het Arrondissementsparket Amsterdam.

en andere ondernemers signalen te hebben gekregen dat de overlast zich steeds vaker in horecagelegenheden en winkels binnen het gebied manifesteert.

Criminologisch onderzoek laat echter zien dat de verplaatsing zelden volledig is en er bij lokaal effectieve maatregelen per saldo een vermindering van het probleem is.²⁷ Onderzoek onder verslaafden in Amsterdam heeft laten zien dat ook zij hun gedrag aanpassen als de omstandigheden veranderen.²⁸

5.2 Veiligheid in cijfers

Veiligheidscijfers

De overlastbeleving wordt in deze paragraaf gestaafd aan de objectieve cijfers van de politie. Is het zo dat de overlast en het aantal delicten in de overlastgebieden zijn gedaald? Het uitvoeren van verwijderingsbevelen heeft in ieder geval voor de duur van het bevel een direct effect op de overlast die de verwijderden veroorzaken. Deze overlast kunnen ze niet meer veroorzaken op het moment dat ze worden verwijderd uit het gebied, mits ze zich houden aan het verwijderingsbevel. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de overtredingen van de bevelen.

Drugserelateerde delicten

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van het aantal drugserelateerde aangiften per gebied over de periode van 2002 tot en met de eerste helft van 2007. Om vergelijking mogelijk te maken met de cijfers uit het rapport 'Drugsevaluatie en verwijderingsbevelen 2004' van de gemeente Amsterdam, is de indeling in buurten uit dat rapport aangehouden. De afbakening van gebieden in het registratiesysteem van de politie is echter veranderd, waardoor exacte vergelijking niet mogelijk is. Er is gekozen voor de best mogelijke benadering op basis van buurtregiebuurten. Daarnaast is besloten om dezelfde indeling van drugserelateerde aangiften aan te houden. Dat houdt in dat de cijfers zijn berekend over de volgende delicten:²⁹

- diefstal/inbraak woning;
- diefstal uit/vanaf motorvoertuigen;
- diefstal van motorvoertuigen;
- diefstal van fiets;
- zakkenrollerij;

²⁷ Een bekende studie op dit terrein is de meta-evaluatie van het WODC: Hesseling, R.B.P. (1994) Stoppen of verplaatsen: een literatuuronderzoek over gelegenheidsbepenkende preventie en verplaatsing van criminaliteit. Arnhem: Gouda Quint.

²⁸ Grapendaal, M., E. Leuw & J.M. Nelen (1991) De economie van het drugsbestaan: criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan. Arnhem: Gouda Quint, 1991.

²⁹ Het betreft hier een zogenaamde brede definitie. Hoewel deze delicten niet alleen door drugsverslaafden worden gepleegd, geven de cijfers wel een indicatie van drugserelateerde misdrijven.

- bedreiging;
- mishandeling;
- straatroof;
- vernieling c.q. zaakbeschadiging;
- winkeldiefstal.

Tabel 5.1 Drugsgelateerde aangiften naar gebied over de periode 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	1e helft 2007
Overlastgebied 1 (Centrum)						
Stationseiland	979	894	670	752	710	401
Nieuwendijk en omgeving	2900	2152	1690	1537	1272	772
Zeedijk en omgeving	5483	4388	3657	3189	3219	1603
Overlastgebied 3 (Zuid-Oost)						
Ganzenhoefbuurt	469	481	412	389	338	165
E-buurt	457	431	334	280	172	97
FD-buurt	411	426	308	252	176	76
Amsterdamse Poort	1467	1035	795	621	503	247
Totaal	12.166	9807	7866	7020	6390	3361

Er is een forse daling in drugsgelateerde aangiften in het centrum in de periode tot en met 2006 voor de gebieden Nieuwendijk en omgeving en Zeedijk en omgeving. Echter, voor het Stationsgebied is een lichte stijging waar te nemen in 2005 en vervolgens weer een lichte daling in 2006. De cijfers van 2007 zijn alleen van de eerste helft van het jaar weergegeven. Mogelijk wordt in de eerste helft van het jaar meer of juist minder aangifte gedaan dan in de tweede helft van het jaar. Maar, als deze lijn doorgetrokken wordt, lijkt 2007 een redelijke stijging van het aantal drugsgelateerde delicten te kennen voor het Stationseiland en de Nieuwendijk en omgeving. Voor het overlastgebied in Zuidoost geldt dat het aantal drugsgelateerde aangiften tot en met 2006 fors zijn gedaald in de loop van de jaren. De lijn van de eerste helft van 2007 doortrekkend lijkt het aantal aangiften zich in 2007 te stabiliseren.

In tabel 5.2 is voor overlastgebied 1 en 3 weergegeven hoe de drugsgelateerde delicten zich in de loop van de jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 5.2 Drugsgelateerde aangiften over periode 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	1e helft 2007
Overlastgebied 1						
- Diefstal/inbraak woning	237	222	114	92	120	60
- Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	1687	1059	899	733	667	321
- Diefstal van motorvoertuigen	102	89	77	43	42	17
- Diefstal van fiets	723	798	747	806	712	342
- Zakkenrollerij	3656	2990	2271	2100	2000	1033
- Bedreiging	143	131	144	159	128	84
- Mishandeling	351	262	268	259	285	166
- Straatroof	806	612	485	368	421	201
- Vernieling c.q. zaakbeschadiging	688	396	344	386	361	200
- Winkeldiefstal	969	875	668	532	465	352
Overlastgebied 3						
- Diefstal/inbraak woning	196	132	141	114	97	52
- Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	712	646	319	205	123	55
- Diefstal van motorvoertuigen	100	69	44	31	28	12
- Diefstal van fiets	146	102	85	94	58	23
- Zakkenrollerij	176	199	203	153	90	44
- Bedreiging	113	117	144	150	147	62
- Mishandeling	172	158	139	152	159	103
- Straatroof	258	226	196	219	156	46
- Vernieling c.q. zaakbeschadiging	285	251	220	198	153	82
- Winkeldiefstal	646	473	358	226	178	106
Totaal	12.166	9807	7866	7020	6390	3361

De daling van drugsgelateerde aangiften in het Centrum tot en met 2006 komt voor een groot deel door de sterke daling in het aantal aangiften van zakkenrollerij en diefstal uit of vanaf motorvoertuigen. De daling van drugsgelateerde aangiften in Zuidoost tot en met 2006 komt voor een groot deel door de sterke daling in het aantal aangiften van diefstal uit of vanaf motorvoertuigen en van winkeldiefstal.

Overlastgedragingen

In tabel 5.3 is het aantal overlastgedragingen per gebied weergegeven. Onder overlastgedragingen wordt verstaan:

- aanbieden diensten op of aan de weg;
- hinderlijk drankgebruik;
- hinderlijk gedrag in of bij gebouwen;
- messenverbod;
- nepdope verkopen;
- openbare fietsverkoop;
- openlijk gebruik;
- samscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen;
- slapen op of aan de weg;
- verzamelverbod;
- wildplassen.

Tabel 5.3 Overlastgedragingen (APV) naar gebied over periode 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	1e helft 2007
Overlastgebied 1 (Centrum)						
Stationseiland	1905	1109	384	177	206	63
Nieuwendijk en omgeving	980	1177	1132	1171	886	426
Zeedijk en omgeving	6947	8898	8049	7526	5977	3927
Overlastgebied 3 (Zuidoost)						
Ganzenhoefbuurt	275	56	115	106	61	48
E-buurt	400	231	473	625	433	362
FD-buurt	262	61	70	144	204	193
Amsterdamse Poort	373	648	909	808	258	125
Totaal	11.142	12.180	11.132	10.557	8025	5144

Op het Stationseiland is het aantal geregistreerde overlastgedragingen in de loop van de jaren sinds 2002 sterk gedaald. In de gebieden Nieuwendijk en omgeving en Zeedijk en omgeving waren in de jaren 2003 tot en met 2005 meer geregistreerde overlastgedragingen. Deze gedragingen liggen sinds 2006 weer op het niveau van 2002. De lijn doortrekkend van de eerste helft van 2007 lijkt voor de Zeedijk en omgeving echter weer een stijging van het aantal geregistreerde overlastgedragingen plaats te vinden. Voor het overlastgebied in Zuidoost geldt dat het aantal overlastgedragingen in 2006 in de Ganzenhoefbuurt en de Amsterdamse Poort na een aantal fluctuaties (vooral in de Amsterdamse Poort waar de toename in 2004 en 2005 fors was) een stuk minder zijn dan in 2002. In de E- en de FD-buurt verschilt het aantal overlastgedragingen in 2006 (na een aantal jaren fluctueren) niet veel met 2002. De lijn van de eerste helft van 2007 doortrekkend wijst uit dat het aantal overlastgedragingen in 2007 in Zuidoost (met uitzondering van de Amsterdamse Poort) flink zal stijgen ten opzichte van 2006.

De politie geeft als verklaring voor de stijging van het aantal geregistreerde overlastgedragingen in Amsterdam Centrum dat de politie in 2007 veel heeft geïnvesteerd in het terugdringen van de overlast in het gebied. Dit heeft ertoe geleid dat meer bekeuringen zijn uitgeschreven voor overlastgevende gedragingen. Volgens de politie duiden de stijgende cijfers dus niet op een toename van de overlast en zijn de veiligheidsschouwen door buurtbewoners een belangrijk signaal dat de overlast juist is afgenomen.

In tabel 5.4 is voor beide overlastgebieden weergegeven hoe de overlastgedragingen zich in de loop van de jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 5.4 Overlastgedragingen (APV) over periode 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	1e helft 2007
Overlastgebied 1						
- Aanbieden diensten op of aan de weg	180	200	210	161	120	78
- Hinderlijk drankgebruik	885	727	805	853	224	127
- Hinderlijk gedrag in of bij gebouwen	634	451	505	781	625	359
- Messenverbod	450	609	379	326	235	122
- Nepdope	851	980	876	802	866	896
- Openbare fietsverkoop	249	176	175	126	51	32
- Openlijk gebruik	4452	5887	4132	3118	2537	1666
- Samenscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen	138	114	140	96	69	27
- Slapen op of aan de weg	730	963	1151	1219	1147	422
- Verzamelverbod	31	34	39	4	12	44
- Wildplassen	1232	1043	1153	1388	1183	643
Overlastgebied 3						
- Aanbieden diensten op of aan de weg	5	3	3	7	3	3
- Hinderlijk drankgebruik	37	23	51	47	28	28
- Hinderlijk gedrag in of bij gebouwen	540	500	719	975	598	532
- Messenverbod	39	27	23	2	44	39
- Nepdope	3	1	10	48	25	13
- Openbare fietsverkoop	1	1	0	0	0	0
- Openlijk gebruik	543	315	604	483	174	68
- Samenscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen	41	30	57	16	16	9
- Slapen op of aan de weg	36	43	54	57	19	7
- Verzamelverbod	33	26	17	13	8	19
- Wildplassen	32	27	29	35	41	10

In het overlastgebied in het Centrum heeft zich een sterke daling voorgedaan in 2006 ten opzichte van 2002 in het aantal malen dat er sprake is van hinderlijk drankgebruik en openlijk gebruik. Het openlijk gebruik lijkt echter in 2007 weer te gaan stijgen. Het slapen op of aan de weg is in de loop van de jaren sterk gestegen. In overlastgebied 3 is vooral het openlijk gebruik in de loop van de jaren sterk afgenomen. In dit gebied is het hinderlijk gedrag in of bij gebouwen sterk toegenomen in de jaren 2004 en 2005 en lijkt ook in 2007 flink te stijgen.

Uit een enquête van de MDHG onder haar leden blijkt dat 38 procent van de geënquêteerde drugsgebruikers aangeven zelf wel eens overlast te veroorzaken. Deze overlast zit volgens hen vooral in het schreeuwen, dronken zijn of wildplassen. 62 procent van de geënquêteerden geeft aan geen overlast te veroorzaken, altijd rustig te zijn en alles netjes op te ruimen.

Interpretatie cijfers

De cijfers over het aantal drugsgerelateerde aangiften vertonen een dalende trend in de periode van 2002 tot en met 2006. Ook het aantal overlastgedragingen is in 2006 een stuk lager in vergelijking met 2002 (in vergelijking met de drugsgerelateerde aangiften, zijn de overlastgedragingen wel veel

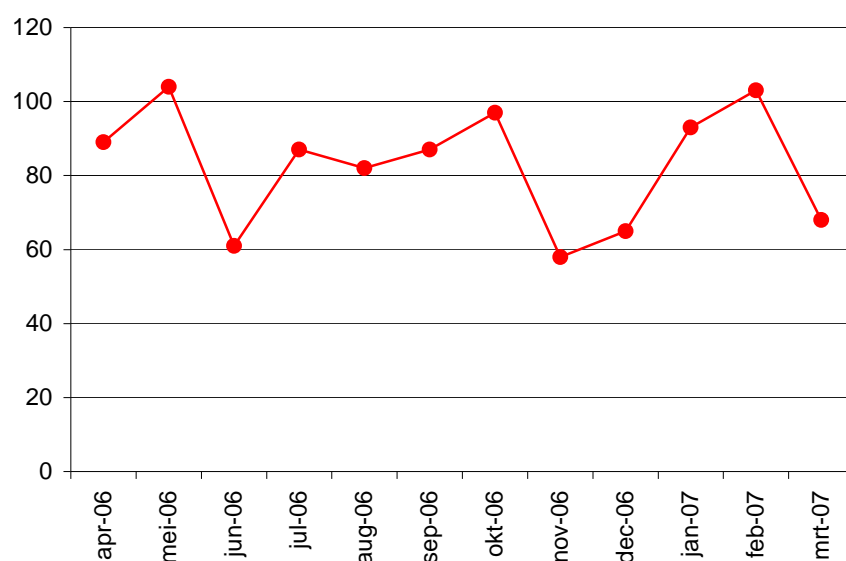
meer onderhevig geweest aan fluctuaties over de loop van de tijd). Deze, soms sterke, daling kan echter niet één-op-één worden toegeschreven aan de maatregel van verwijderingsbevelen. Deze maatregel wordt namelijk toegepast in een mix van maatregelen die in de loop van de jaren zijn getroffen om criminaliteit in het algemeen, of drugsgerelateerde delicten specifiek, tegen te gaan (zie hoofdstuk 2 voor het bredere pakket aan maatregelen voor (drugsverslaafde) veelplegers). De sterke daling van het aantal drugsgerelateerde delicten in het Centrum wordt bijvoorbeeld voor een groot deel veroorzaakt door een sterke daling in het aantal aangiften van zakkenrollerij. Voorbeelden van maatregelen die hiertegen genomen zijn, anders dan verwijderingsbevelen, zijn het zakkenrollersteam van de politie en cameratoezicht.

Vanaf april 2006 is het instrument van de verwijderingsbevelen gewijzigd (zie hoofdstuk 2). Het is lastig om uitspraken te kunnen doen over het effect van deze wijziging op basis van de cijfers. De cijfers van 2006 gaan namelijk deels over zowel de 'oude' als de 'nieuwe' vorm waarin verwijderingsbevelen worden toegepast. Ook zijn over 2007 alleen nog de cijfers van de eerste helft van 2007 beschikbaar, waardoor vergelijking met eerdere jaren wordt bemoeilijkt. De cijfers van 2007 lijken te duiden op een stabilisatie en in sommige gebieden zelfs op een (soms forse) stijging van het aantal drugsgerelateerde aangiften of overlastgedragingen.

5.3 Overtredingen van verwijderingsbevelen

In figuur 5.1 is het aantal overtredingen van verwijderingsbevelen weer-gegeven voor de periode april 2006 tot en met maart 2007.

Figuur 5.1 Overtredingen verwijderingsbevelen



Het aantal keer dat een verwijderingsbevel wordt overtreden schommelt tussen de 58 en 104 per maand. Van de personen die een verwijderingsbevel hebben overtreden, overtreedt 62 procent het bevel één keer in de periode van april 2006 tot en met maart 2007. 38 procent van de overtreders heeft een verwijderingsbevel meer dan één keer overtreden. Vanwege de afwijkende periode waarvoor cijfers bekend zijn van het totaal aantal uitgeschreven bevelen van 14 dagen of meer, is het niet mogelijk deze aantallen af te zetten tegen het totaal aantal uitgeschreven bevelen. Wel kan worden gezegd dat de verwijderingsbevelen regelmatig worden overtreden, gemiddeld tachtig keer per maand. Vanwege een wijziging in het registratiesysteem kunnen de bevelen niet naar soort worden uitgesplitst, maar de cijfers wijzen wel uit dat niet alleen de bevelen voor 14 dagen of meer worden overtreden, maar ook de 24-uursbevelen.

De meeste verwijderden die we hebben geïnterviewd (negen van de twaalf), zeggen zich aan het verwijderingsbevel te houden omdat ze bang zijn voor de consequenties die volgen als ze dit niet doen. Het gaat hierbij om mensen die alleen een 24-uursverbod hadden. De mensen die het verbod wel overtraden, hadden verboden voor 14 dagen of langer. Ze gaven verschillende redenen voor de overtreding van het gebiedsverbod. Eén verwijderde had dit gedaan om eten te halen binnen het gebied. Een andere verwijderde overtrad het verbod om naar de gebruikersruimte te kunnen gaan omdat ze dit als haar 'thuis' beschouwt. Niet precies weten waar de grens van het verboden gebied liep werd door de laatste verwijderde aangegeven als reden voor overtreding. Ze zat ergens op een bankje dat binnen de grenzen bleek te staan. Alle drie de personen hebben hiervoor een boete gekregen. Eén keer heeft de verwijderde deze boete voor laten komen bij de rechtbank en is de boete ongegrond verklaard omdat de verwijderde de overtreding maakte een kwartier voordat het verbod afliep.

Op basis van de interviews met verwijderden lijkt het aannemelijk dat mensen met een gebiedsverbod van 24 uur ervoor kiezen om dit verbod niet overtreden, omdat ze het risico op een langer bevel of een boete te groot vinden. Dat de mensen met een verbod van 14 dagen of langer het verbod wel overtreden, komt wellicht doordat ze niet lang buiten het gebied kunnen, omdat ze hier bijvoorbeeld hun drugs kopen, aan geld komen of hun drugs gebruiken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de interviews met een kleine groep van het totaal aantal verwijderden heeft plaatsgevonden.

5.4 Samenvatting

Volgens verschillende respondenten is binnen de overlastgebieden sprake van een afname van de overlast door het uitvaardigen van verwijderingsbevelen. Ook veiligheidsschouwen wijzen hierop. Enkele respondenten zijn van mening dat de overlastgedragingen van verwijderden die het verbod overtreden, juist erger worden, omdat ze uit angst betrapte te worden snel hun geld willen verdienen en hun drugs willen kopen.

Er zijn aanwijzingen dat de overlast zich verplaatst naar de randen van de gebieden, omdat verwijderden hier naartoe gaan. Daardoor houden dealers en niet-verwijderden zich ook op aan de randen van de gebieden. Ook wordt gewezen op een verplaatsing binnen de overlastgebieden: bijvoorbeeld van de openbare ruimte naar flats in Zuidoost of van de openbare ruimte naar winkels en horeca in Centrum. Uit criminologisch onderzoek blijkt dat verplaatsing zelden volledig is en dit bij lokaal effectieve maatregelen per saldo leidt tot een vermindering van het probleem.

De beleving van de meeste respondenten dat de overlast is gedaald, wordt bevestigd door de veiligheidscijfers. Deze cijfers laten zien dat er een daling is in het aantal drugsgelateerde aangiften en in het aantal overlastgedragingen. Deze daling kan echter niet één-op-één worden toegeschreven aan het uitvaardigen van verwijderingsbevelen. In de overlastgebieden wordt namelijk een mix aan maatregelen genomen om de veiligheid te vergroten. Naast verwijderingsbevelen kunnen dus ook andere maatregelen, zoals extra toezicht, van invloed zijn. Uit cijfers van het openbaar ministerie blijkt dat verwijderingsbevelen, zowel 24-uursbevelen als bevelen voor 14 dagen of langer, regelmatig worden overtreden. Dit beeld wordt niet bevestigd door de interviews met de verwijderden.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Alvorens we onze centrale conclusies presenteren, geven we in paragraaf 6.1 een korte samenvatting van de feitelijke onderzoeksbevindingen. In paragraaf 6.2 gaan we dan vervolgens in op de centrale conclusies en in paragraaf 6.3 vermelden we enkele aanbevelingen.

6.1 De belangrijkste bevindingen

Aantallen uitgereikte bevelen in de drie overlastgebieden

In totaal zijn in de periode april 2006 tot en met maart 2007 4904 24-uursbevelen 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. Verwijderingsbevelen worden vooral uitgevaardigd in overlastgebied 1. Opvallend is dat in overlastgebied 2 nauwelijks verwijderingsbevelen worden uitgeschreven. Deels valt dit te verklaren door verschillende maatregelen die zijn genomen in het openbaar vervoer. Ook in overlastgebied 3 worden aanzienlijk minder verwijderingsbevelen uitgeschreven dan in overlastgebied 1. Hier worden drie verklaringen voor gegeven, namelijk de infrastructuur van het gebied, de combinatie met het instrument flatverboden en het feit dat veel verslaafden ook een woonvoorziening hebben in het gebied waardoor ze langere tijd uit het zicht van de politie kunnen blijven.

Dat er in overlastgebied 1 veel bevelen worden uitgevaardigd heeft te maken met de aantrekkelijkheid van het gebied voor drugsverslaafden (aanwezigheid van mogelijkheden tot het verwerven van drugs en inkomen).

De verwijderingsbevelen worden gemiddeld ongeveer 80 keer per maand overtreden.

Typering verwijderden

De groep verwijderden valt als volgt te typeren: de verwijderden zijn voornamelijk van het mannelijke geslacht (88%) en 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. 65 procent van de verwijderden heeft de Nederlandse nationaliteit. Driekwart van de verwijderden heeft in de periode van april 2006 tot en met maart 2007 (soms meerdere) overtredingen van het Wetboek van Strafrecht begaan. Daarnaast begaan ze ook regelmatig APV-overtredingen. De groep verwijderden bestaat voor een groot deel uit personen die al een aantal jaar bekend zijn bij de politie en is verantwoordelijk voor een deel van de overlast en gepleegde delicten in de stad. Bijna drie kwart van de verwijderden heeft vier of meer verwijderingsbevelen gekregen binnen een jaar. Gezien

bovenstaande is het aannemelijk dat de groep verwijderden bestaat uit notoire overlastgevers en dat door hen tijdelijk uit het overlastgebied te weren de overlast in het gebied afneemt. Een groot deel van de verwijderden heeft niet alleen een strafrechtelijk, maar ook een zorgverleden. Een groot deel van de mensen die een gebiedsverbod van meer dan 24 uur heeft gekregen, is bekend bij de GGD.

Zorgconsumptie en zorgcheck

Bij verwijderingsbevelen van 14 dagen of langer vindt een zorgcheck plaats. Als een verwijderingsbevel inderdaad negatieve consequenties heeft voor de gezondheid, dan wordt daarna geprobeerd om een alternatief zorgaanbod te regelen buiten het overlastgebied. 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. Er zijn maar weinig medische voorzieningen in de overlastgebieden. In de praktijk hoefde er nauwelijks gebruikgemaakt te worden van het geven van een corridor of van de mogelijkheid een negatief advies uit te vaardigen. In de meeste gevallen was er geen alternatief zorgaanbod nodig omdat de verwijderde gebruikmaakte van niet-medische zorg of zorg buiten het gebied werd geconsumeerd.

Als een verwijderde desgevraagd aangeeft geen zorg te consumeren of bezwaar heeft tegen gegevensuitwisseling tussen de GGD en de burgemeester, vindt er geen zorgcheck plaats. In deze gevallen is de verwijderde zelf verantwoordelijk voor het regelen van een eventueel alternatief voor de door hem of haar gebruikte voorzieningen. Verwijderden kunnen hiervoor zelf contact opnemen met de GGD.

Een groot deel van de door de verwijderden geconsumeerde niet-medische voorzieningen zijn buiten het gebied gevestigd. De verwijderden zelf geven aan van de niet-medische voorzieningen in de overlastgebieden vooral de gebruikersruimten te missen. Er zijn twee gebruikersruimten in de overlastgebieden. Zij kunnen uitwijken naar gebruikersruimten buiten het gebied, maar hier hebben de verwijderden niet altijd toegang toe. Uit een enquête van de belangenvereniging voor drugsgebruikers blijkt dat de belangrijkste reden voor drugsgebruikers om in het overlastgebied te komen niet zozeer het gebruikmaken van voorzieningen is. Ze komen vooral in de overlastgebieden omdat ze hier hun drugs kunnen kopen en hun geld verdienen.

De meningen over het effect van de verwijderingsbevelen op hulpverleningstrajecten zijn verdeeld. Er zijn signalen dat hulpverleners hun cliënten kwijt-raken, maar dit gaat niet op voor alle vormen van hulpverlening die worden geboden. Een aantal partijen wijst zelfs op de positieve effecten van de verwijderingsbevelen; ze vormen een aanleiding voor verwijderden om hulp te zoeken. Verwijderingsbevelen kunnen volgens deze partijen een reden zijn

voor verwijderden om van zorgvoorzieningen gebruik te gaan maken. We kunnen geen van beide standpunten onderbouwen met empirische gegevens. Daarnaast zijn er weinig mogelijkheden om APV-veelplegers in een zorgtraject te krijgen en voorzien de verwijderingsbevelen in een leemte.

Overlast en criminaliteit

Uit de door de politie verstrekte veiligheidscijfers blijkt een daling van de overlastgedragingen en drugsgerelateerde aangiften. Deze daling kan echter niet zondermeer één-op-één worden toegeschreven aan het uitvoeren 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 we met ze hebben afgenomen. Er is binnen de overlastgebieden sprake van een afname van de overlast en daar levert het instrument 'verwijderingsbevel' een duidelijke bijdrage aan. 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. Er zijn aanwijzingen dat de overlast zich ook verplaatst naar de randen van de overlastgebieden. Indicaties hiervoor zijn observaties van de politie, hulpverleners en de verwijderden zelf. Ook is er een nieuw overlastgebied aangewezen aan de rand van overlastgebied 1. Dergelijke verplaatsingseffecten zijn een bekend verschijnsel. Criminologisch onderzoek laat echter zien dat er zelden volledige verplaatsing is en er bij lokaal effectieve maatregelen per saldo een vermindering van het probleem is. Onderzoek onder verslaafden in Amsterdam heeft laten zien dat ook zij hun gedrag aanpassen als de omstandigheden veranderen.

6.2 De belangrijkste conclusies

1. Het instrument 'verwijderingsbevelen' levert een niet te ontkennen bijdrage aan de reductie van overlast en criminaliteit in de overlastgebieden

Het instrument 'verwijderingsbevelen' maakt onderdeel uit van een brede waaier aan mogelijkheden om de overlast en criminaliteit in daartoe aangewezen gebieden aan te pakken. Uit de door de politie verstrekte cijfers, de buurtschouwen en ook uit de gesprekken die we hebben gevoerd met de belangrijkste uitvoerders van de maatregel blijkt dat de overlast en de criminaliteit in de overlastgebieden is afgenomen. Wat het aandeel van het

instrument 'verwijderingsbevelen' daarbij exact is, is niet onomstotelijk vast te stellen. Maar dit onderzoek laat wel zien dat dit aandeel substantieel genoemd mag worden. De personen die de afgelopen jaren een of meerdere verwijderingsbevelen hebben ontvangen, zijn vrijwel zonder uitzondering veelplegers die een groot aantal justitiële en apv-antecedenten op hun naam hebben staan. Antecedenten die refereren aan delicten en/of APV-overtredingen die in de regel zijn begaan in het gebied waarvoor het verwijderingverbod 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.

2. De toepassing van het instrument verwijderingsbevelen gaat niet of nauwelijks ten koste van de consumptie van medisch noodzakelijk zorg in en buiten het verwijderingsgebied en brengt dan ook de (fysieke) gezondheid van de verwijderden geen schade toe.

Vrijwel alle verwijderingsbevelen worden (vooralsnog) uitgereikt aan een groep personen die zich fysiek, sociaal en psychisch in een zeer kwetsbare positie bevindt. Het betreft vrijwel uitsluitend harddruggebruikers met een jarenlange gebruikersgeschiedenis. Het merendeel is bekend bij de GGD en andere zorginstellingen. In de procedure van uitreiking en effectuering van het verwijderingsbevel is voorzien in een zorgcheck. Alle potentieel verwijderden wordt gevraagd of zij afhankelijk zijn van medische zorg in het gebied waarvoor zijn op de nominatie staan om uit verwijderd te worden. Deze check wordt uitgevoerd door de GGD en is in principe alomvattend in de zin dat alle medische zorg gecheckt wordt. Deze procedure wordt zorgvuldig en volgens vaste routines consequent toegepast.

4. Het instrument verwijderingsbevelen kan derhalve zondermeer een effectief, zorgvuldig en verantwoord instrument genoemd worden in de bestrijding van overlast en criminaliteit.

Het instrument is effectief in de zin dat het bijdraagt aan de reductie van overlast en criminaliteit en het instrument mag zorgvuldig en verantwoord genoemd worden in de zin dat het in voldoende mate rekening houdt met de kwetsbare positie van de doelgroep wat betreft hun medische gezondheid.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we enkele aanbevelingen die enerzijds betrekking hebben op het veiligheidsaspect van de verwijderingsbevelen en anderzijds op het zorgaspect.

Het veiligheidsaspect

Het instrument 'verwijderingsbevelen' verdient verdere doorontwikkeling en verfijning met nadrukkelijke aandacht voor de aansluiting op andere, al dan niet aanvullende, maatregelen die tot doel hebben overlast en criminaliteit te reduceren.

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. Te denken valt aan de volgende maatregelen:

Maak de overlastgebieden (nog) minder aantrekkelijk voor overlastveroorzakers
De verwijderingsbevelen worden vooral uitgereikt aan drugsgebruikers. Om de overlast in de gebieden structureel aan te pakken, is het niet meer dan logisch dat deze gebieden minder aantrekkelijk gemaakt worden voor drugsgebruikers. De drugsverslaafden komen hoofdzakelijk in het gebied om drugs te kopen en geld te verdienen door te 'hosselen'. Beide motieven kunnen nog nadrukkelijker dan nu het geval is aangepakt worden. Het gebied wordt minder aantrekkelijk als drugsdealers effectief geweerd zouden kunnen worden uit het gebied, bijvoorbeeld door gebiedsverboden ook uit te vaardigen aan drugsdealers voor een termijn die langer is dan de strafrechtelijke detentie.

Daadwerkelijk bredere toepassing van het instrument verwijderingsbevelen
Verwijderingsbevelen worden thans nog hoofdzakelijk opgelegd vanwege drugserelateerde overlast. Een bredere toepassing op niet drugserelateerde overlast is mogelijk sinds de zomer van 2006, maar er wordt nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Een strakkere sturing daarop en dus een daadwerkelijk bredere toepassing zou wellicht de effectiviteit van dit instrument verder kunnen verhogen.

Breng de effectiviteit van het instrument beter in kaart, mede ook in relatie tot mogelijke verplaatsingseffecten

Uit de veiligheidscijfers komt een afname van de overlast in de gebieden waar verwijderingsbevelen worden uitgeschreven naar voren. Er kan echter niet goed worden aangegeven in welke mate deze daling kan worden

toegeschreven aan het uitschrijven van verwijderingsbevelen. Dat is voor de korte termijn niet erg, als het brede pakket aan maatregelen maar effect heeft. Voor de lange termijn is het echter wel verstandig beter zich te krijgen op de effectiviteit van elke maatregel afzonderlijk, temeer daar het merendeel van de maatregelen veel tijd, menskracht en energie van de uitvoerders vergt. Dat geldt uiteraard ook voor het instrument verwijderingsbevelen. Een extra argument om de effectiviteit van dit instrument afzonderlijk beter in kaart te brengen, is dat er duidelijk indicaties zijn dat toepassing van het instrument gepaard gaat met verplaatsingseffecten. Een deel van de overlast lijkt zich te verplaatsten naar de randen van de overlastgebieden. Als vastgesteld kan worden in welke mate dat het geval is, kan ook beter bepaald worden welke wijze en welke mate van flexibiliteit in de toepassing van dit instrument gewenst is.

Dit onderzoek heeft ook laten zien dat in overlastgebied 2 nauwelijks verwijderingsbevelen zijn uitgereikt. Daarvoor zijn enkele verklaringen aangedragen die erop neer komen dat andere maatregelen (toezicht en controle) op zich effectief zijn en het instrument dus niet hoeft te worden toegepast. Dit pleit eens te meer om de effectiviteit van de *combinatie* van instrumenten en de *afzonderlijke* inzet van instrumenten goed in beeld te brengen om in de nabije toekomst nog beter in staat te zijn maatwerk te leveren in de bestrijding van overlast en criminaliteit.

Het zorgperspectief

Het instrument verwijderingsbevelen verdient verdere doorontwikkeling en verfijning met nadrukkelijke aandacht voor het zorgperspectief.

Het instrument verwijderingsbevelen is uit zijn aard gebiedsgebonden. Het bevel geldt voor een bepaald gebied. De consequenties is dat de overlast zich deels verplaatst of kan verplaatsen naar de randen van het gebied of naar een nieuw gebied. Een verder doorontwikkelen van dit instrument, bijvoorbeeld door het instrument (nog) flexibeler en/of breder toe te passen, ligt dan ook voor de hand. Het instrument wordt toegepast op het snijvlak van enerzijds openbare orde en veiligheid en anderzijds zorg annex hulpverlening. De toepassing geldt hoofdzakelijk in meerdere opzichten uiterst kwetsbare personen. Het is niet meer dan logisch dat bij een verdere doorontwikkeling van dit instrument de zorginvalshoek een belangrijke plaats inneemt. Een succesvolle toepassing van dit instrument is in onze ogen mede afhankelijk van de mate waarin medische en niet medische zorg in en vooral ook buiten de overlastgebieden zowel in kwantitatief opzicht als in kwalitatief opzicht in ruim voldoende mate toegankelijk is voor de verwijderden.

Het nadrukkelijker doorklinken van het zorgperspectief zou vertaald kunnen worden in de volgende (flankerende) maatregelen:

1. Breid de zorgcheck uit

De zorgcheck bij het uitschrijven van verwijderingsbevelen van 14 dagen of langer wordt niet uitgevoerd voor mensen die zeggen geen zorg te consu-

meren. Het verdient aanbeveling om te overwegen voor deze mensen toch een zorgcheck te doen, mits zij geen bezwaar hebben tegen uitwisseling van de gegevens tussen de burgemeester en de GGD. De groep verwijderden is immers een kwetsbare groep die om uiteenlopende redenen een onjuist antwoord kan geven op de vraag of hij of zij zorg consumeert. De verwijderden kunnen weliswaar zelf contact opnemen met de GGD, maar in de praktijk blijkt dit nauwelijks voor te komen.

2. *Monitor permanent aard en omvang van het zorgaanbod, juist ook buiten de overlastgebieden en pas de voorzieningen aan aan de veranderende doelgroepen*

Het verdient aanbeveling om periodiek te bekijken wat de behoefte is aan voorzieningen buiten de overlastgebieden. De GGD heeft aangegeven dat er een tekort is aan voorzieningen voor verslaafden in Amsterdam. Mogelijk zorgt de behoefte aan alternatieve zorg buiten de overlastgebieden voor een groter tekort aan voorzieningen op deze locaties. Daar komt bij dat 71 procent van de verwijderden niet in Nederland is geboren. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of de voorzieningen die er voor drugsgebruikers aangeboden worden ook aansluiten op de behoeften van deze groep. Mogelijk wijkt de zorgbehoefte van deze groep af van de zorgbehoefte van verwijderden die wel in Nederland zijn geboren. Van de verwijderden die niet in Nederland zijn geboren, is 11% geboren in Marokko. Dit komt niet overeen met het algemene beeld dat bestaat dat de groep drugsverslaafden in de overlastgebieden vooral bestaat uit personen met als geboorteland Suriname of de Nederlandse Antillen. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar de achtergrond van de verwijderden. Is er sprake van een nieuwe groep Marokkaanse drugsgebruikers? Is er te verwachten dat er in de toekomst een groter verslavingsprobleem onder mensen van Marokkaanse afkomst zal ontstaan?

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Overzicht aanmeldproblematiek GGD

Aanmeldproblematiek	Percentage	Aanmeldproblematiek	Percentage
Cocaïneverslaving	14,71	Juridische maatregel	0,39
Dakloos	10,31	Wonen	0,39
Opiaatverslaving	7,71	Verwaarlozing fysiek	0,39
Criminaliteit	7,55	Zwakbegaafdheid	0,31
Gedragsproblemen	6,77	Dagbesteding	0,31
Anders (verslaving)	4,01	Kwaliteit woning	0,31
Inkomen	3,62	Gezin/familie/vrienden	0,31
Persoonlijkheidsstoornis	3,30	Probleem met familielid	0,31
Psychiatrisch	2,68	Amfetamine Verslaving	0,24
Overlast	2,44	TBC	0,24
Psychose	2,20	Anders (zelfzorg)	0,24
Schizofrenie	2,12	Anders (dagbesteding)	0,24
Ziekteverzekering	2,12	Anders (wonen)	0,24
Alcoholverslaving	1,81	Coninuiteit verzorging	0,24
Lichamelijke verzorging	1,81	Manie	0,16
Detentie	1,73	Lever	0,16
Somatisch	1,65	Soa&ug	0,16
Anders (psychiatrisch)	1,26	Maag en darm	0,16
Maatschappelijk functioneren	1,18	Zwangerschap	0,16
Luchtwegen	1,10	Hart en Vaten	0,16
Voortbeweging	1,10	Zelfstandig huishouden	0,16
Persoonlijke verzorging	1,10	Anticonceptie	0,16
Schulden	1,10	Participatie werk	0,16
Thuisloos	1,02	Nuon	0,16
Publiek drugsgebruik	0,94	Steun familie	0,16
Benzoverslaving	0,79	Dementie	0,08
HIV	0,71	Suïcidaliteit	0,08
Anders (Somatisch)	0,63	Diabetes	0,08
Zelfzorg	0,63	Ogen	0,08
Prostitutie	0,63	Safe sex	0,08
Financiën	0,63	Gezondheidszorg	0,08
Vervuiling	0,63	Participatie scholing	0,08
Huid	0,55	Anders (financiën)	0,08
Voeding	0,55	Seksueel geweld	0,08
Verblijfsstatus	0,55	Verwaarlozing emotioneel	0,08
Anders (Maatschappelijk functioneren)	0,55	Contacten gebruikers	0,08
Financieel beheer	0,47	Vaccinatieachterstand	0,08
Tanden	0,39	Pedagogische vaardigheden	0,08

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten

- Mevr. W. Los, coördinator MDHG Belangenvereniging Drugsgebruikers.
- Dhr. S. Benazouz, maatschappelijk werker De Regenboog.
- Dhr. M. Willemsen, medewerker Vangnet en Advies, GGD Amsterdam.
- Dhr. A. Kwant, medewerker Vangnet en Advies, GGD Amsterdam.
- Dhr. R. Zegerius, Hoofd Vangnet en Advies, GGD Amsterdam.
- Mevr. V. Deen, Ketunit Centrum.
- Mevr. M. van der Kracht, Ketunit Centrum.
- Dhr. R. P. Tuinenburg, Officier van Justitie bij het Arrondissementsparket Amsterdam.
- Mevr. Hendriksen, manager Woonzaken Woningcorporatie Rochdale.
- Dhr. J. Matthijsen, medewerker wijkteam Beursstraat Amsterdam.
- Mevr. N. Los, wijkteamleiding wijkteam Beursstraat Amsterdam.
- Dhr. F. Dekker, medewerker wijkteam Beursstraat Amsterdam.
- Dhr. F. Hensen, medewerker politie Amsterdam-Zuidoost.
- Twaalf verwijderden.

