Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	V.J. Heus	**Datum**	12 november 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12782725
E-mail	v.heus@utrecht.nl	**Onderwerp**	Evaluatie APV harddrugsverbod
Bijlage(n)	3	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Op 22 juni 2023 heeft uw raad ingestemd met het raadsvoorstel om aan de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 (APV) een verbod op openlijk harddrugsgebruik toe te voegen. Dit verbod is 1 augustus 2023 ingegaan en loopt tot 1 februari 2025. Bij uw besluit over het nieuwe APV harddrugsverbod is amendement ‘A27 Evaluatie gebruiksverbod harddrugs’ opgenomen. Er is afgesproken de effecten van het APV-verbod na 1 jaar te evalueren. De evaluaties geven een genuanceerd beeld, waarbij het verbod op openlijk harddrugsgebruik in de openbare ruimte duidelijk toegevoegde waarde heeft in het geheel van maatregelen. We pleiten voor het in stand houden van deze bepaling. Met deze brief informeren wij u uitgebreid over de resultaten van de uitgevoerde evaluatie naar de effecten van het APV-verbod.

Aanleiding APV-harddrugsverbod
Door een steeds grotere groep van (hard)drugsverslaafde mensen nam vanaf 2022 criminaliteit en overlast toe, met name rondom het Lucasbolwerk, Lepelenburg en het Hieronymusplantsoen. Er ontstonden soms grimmige situaties en de zwaarte van de incidenten nam toe. Er waren vechtpartijen en bewoners, bezoekers en ondernemers werden geconfronteerd met openlijk gebruik van drugs en drugshandel. Ook vonden er intimidaties, scheldpartijen en mishandelingen plaats en deden mensen hun behoefte op straat.

Naar aanleiding van deze situatie hebben bewoners en (horeca)ondernemers de noodklok geluid. Ook hulpverlenende instanties spraken hun zorgen uit. Een steeds groter deel van de groep kwam van buiten de stad. Het werd voor hulpverleners ingewikkelder en gevaarlijker om contact te leggen met kwetsbare, maar vaak ook agressieve gebruikers: enerzijds door de grootte van de groep, anderzijds omdat de meeste gebruikers van buiten de stad geen contact met hulpverleners wensten. Hulpverleners zagen bij hen bekende (lokale) gebruikers steeds verder afglijden in heftiger drugsgebruik en constateerde bovendien vrouwelijke gebruikers die bijvoorbeeld seksuele handelingen aanboden in ruil voor drugs. Ook signaleerden zij dat er vervuilde drugs verkocht werd.

Om de veiligheid bij het Lucasbolwerk te verbeteren zijn er verschillende maatregelen getroffen waar uw raad over is geïnformeerd (zie o.a. de raadsbrief van 30 mei 2023). Het gaat om een breed pakket van maatregelen vanuit zowel zorg (door mensen richting zorg te leiden), bestuursrecht en strafrecht en ingezet op (potentiële) hotspotlocaties. Zo is de omgeving schoongemaakt, is gesnoeid om het gebied overzichtelijker te maken, is extra politie- en handhavingscapaciteit ingezet, is er gebruik gemaakt van de inzet van (flexibele) camera's en is het gebied 'Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en park Lepelenburg' aangewezen als verblijfsontzeggingsgebied. Op zorggebied is er extra veldwerk ingezet, die korte lijnen onderhoudt met handhaving. Er zijn afspraken gemaakt met hostels over het toestaan van drugsgebruik op kamers met meerdere gebruikers en de toegang van De Stek is verruimd. Op 1 juli 2023 is het Eropaf-team gestart. Een team van professionals met verschillende expertises, vanuit verschillende maatschappelijke partners. Waaronder Jellinek, Barka, Meldpunt Perspectief, Stadsteam Backup, Leger des Heils, Tussenvoorziening, Altrecht, Fivoor, sociaal medisch team, PGA-experts en Lister. Waar nodig wordt nog andere expertise ingezet. Het Eropaf-team gaat meerdere malen per dag naar overlastlocaties, om met de mensen in gesprek te gaan en hen toe te leiden naar zorg, hulp en/of opvang. U ziet de resultaten van deze inzet op de bijgevoegde factsheet van het Eropaf team.

Om de dynamiek van de grote toeloop van buiten de stad te doorbreken, snel in te spelen op de overlast en het harddrugsgebruik in de buitenruimte te doen verplaatsen naar binnen (opvanglocaties), is aan u voorgesteld om als sluitstuk van het pakket aan maatregelen een verbod op harddrugsgebruik in de openbare ruimte op te nemen in de APV. Uw raad heeft de APV-bepaling aangenomen. Daarbij is besloten dat handhaving zich alleen richt op het bestrijden van *excessen* van drugsgebruik in de openbare ruimte, zoals bij het Lucasbolwerk.

Stand van zaken na invoeren APV harddrugsverbod
Het verbod is op 1 augustus 2023 ingegaan. Voorafgaand, in de maand juli, hebben politie, handhaving, veldwerkers, hostels en andere zorginstellingen uitgebreid gecommuniceerd over dit verbod en de mogelijke consequenties. Met effect: daar waar de banken van het Lucasbolwerk eind juli nog vol zaten met mensen die verslaafd zijn en het een aan- en afrijden van drugsdealers was, zagen we vanaf 1 augustus geen grote dagelijkse aanloop meer van mensen van buiten de stad. Er zijn geen signalen dat deze overlast zich naar een andere locatie in de stad heeft verplaatst. Oude bekende Utrechtse gebruikers werden weer zichtbaarder, naarmate de groep kleiner werd, en het lukte het Eropaf-team om weer met hen in contact te komen en hen actief toe te leiden naar zorg, hulp en/of opvang.

Een onderdeel van de aanpak is, om door middel van het APV-harddrugsverbod in combinatie met het instrument 'verblijfsontzeggingen', gebruikers (duurzaam) binnen te krijgen. Daartoe is de aanwijzing van het VBO-gebied in december verlengd (zie raadsbrief 1 december 2023). De gebruikersruimte van De Stek speelde hierin een belangrijke rol: er is een stijging te zien van het aantal bezoekers aan De Stek. In augustus 2023 waren er 59 unieke bezoekers, in juli 2024 71 unieke bezoekers. De locatiebezoeken zijn gestegen van 1224 in augustus 2023 naar 2573 in juli 2024. Ondanks de stijging in het unieke bezoekers, kregen wij ook van het Eropaf-team en de cliënten adviesraad signalen dat de voorziening niet aansluit bij de behoefte van sommige gebruikers in de stad. Daarom zijn er verschillende gesprekken gevoerd en sessies georganiseerd met de gebruikers zelf. Zo willen veel mensen die verslaafd zijn in sociaal verband kunnen gebruiken zonder dat zij direct in een hulpverleningstraject komen. Om die reden is de tuin van de gebruikersruimte van De Stek toegankelijk gemaakt voor harddrugsverslaafden die samen willen gebruiken.

In totaal zijn er in de stad in het eerste jaar 335 bekeuringen door politie en THOR uitgeschreven voor harddrugsgebruik in de openbare ruimte. Het merendeel van de bekeuringen is geschreven in de Binnenstad en dan met name de overlastlocaties Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen, Park Lepelenburg (175 bekeuringen) en het stationsgebied (80 bekeuringen). En hoewel de meeste harddrugsgebruikers op deze overlastlocaties (aan wie deze bekeuring óók zijn gegeven) wel in beeld zijn, hebben wij geen signalen ontvangen dat de bekeuringen hebben gezorgd voor meer schulden bij de doelgroep of dat er personen door financiële problemen vanwege de boetes hun huis zijn uitgezet.

Evaluatie APV-harddrugsverbod
Om gedurende een jaar de impact en effecten van deze bepaling te kunnen evalueren, zijn twee onderzoeken uitgevoerd. Aan Ipsos I&O is in juli 2023 gevraagd om te beschrijven hoe de situatie op het Lucasbolwerk was bij het ingaan van de APV-bepaling (zie bijlage 1). Hiervoor hebben zij vorig jaar interviews uitgevoerd onder verschillende doelgroepen: professionals, ondernemers/ medewerkers rondom het Lucasbolwerk, bewoners (omwonenden), belangenorganisaties en de doelgroep zelf. Bureau Beke heeft dit jaar een evaluatie gedaan naar de effecten van het APV-harddrugsverbod op openlijk harddrugsgebruik, op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers (zie bijlage 2). Bureau Beke heeft de effecten van deze APV-bepaling geëvalueerd door het verzamelen en analyseren van kwalitatieve data, een vragenlijst onder omwonenden en ondernemers en door interviews met betrokkenen. Daarbij is niet alleen naar de APV-bepaling gekeken, maar zijn ook de andere maatregelen in het onderzoek meegenomen. Dit omdat er een mix van repressieve- en zorgmaatregelen wordt ingezet om de overlast rondom het Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg in te perken en te beheersen. Het precieze effect van één maatregel, de APV-bepaling, is lastig aan te tonen, maar de onderzoekers hebben hier zeker wel de nadruk op proberen te leggen.

Onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk van augustus 2023 (nulmeting)
Het onderzoek van Ipsos I&O toont aan dat alle betrokkenen de overlast bij het Lucasbolwerk in de zomer van 2023 herkennen en van mening zijn dat de overlast sinds 2022 was verergerd. Volgens de geïnterviewden ontstonden de problemen voornamelijk toen gebruikers van buiten Utrecht naar het Lucasbolwerk kwamen en zich mengden met de groep lokale gebruikers. De gebruikers werden agressiever, de sfeer werd grimmiger, de overlast nam en er vonden meer incidenten plaats.

Uit de interviews van Ipsos I&O blijkt dat de geïnterviewden bekend waren met de maatregelen die voor 1 augustus 2023 zijn getroffen. Over het algemeen stond men achter de ingevoerde maatregelen, ook al heerste het idee dat de maatregelen de problemen niet volledig gingen oplossen. Uit het onderzoek (dat deels begin augustus plaatsvond) bleek dat de overlast bij het Lucasbolwerk begin augustus 2023 direct was afgenomen. De geïnterviewden gaven aan dat de APV-bepaling gebruikers van buiten de gemeente afschrikt en dat lokale gebruikers zich in kleinere groepjes verplaatsten naar andere plekken binnen de stad en weer toegankelijker waren voor contact met veldwerk waardoor ze beter toegeleid konden worden naar zorg, hulp en/of opvang.

Evaluatie APV-harddrugsverbod door Bureau Beke van augustus 2024 (eenmeting)
Ook in het onderzoek van Bureau Beke wordt vanuit de verschillende bronnen een betrekkelijk eenduidig beeld geschetst van de overlastsituatie in de omgeving van het Lucasbolwerk. Vanuit de interviews en de vragenlijstresultaten onder omwonenden en ondernemers, komt naar voren dat de overlast- en criminaliteitssituatie de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat er juist nadat bekend werd dat drugsgebruik in de openbare ruimte niet langer was toegestaan een verbetering te zien is. Dit

beeld wordt vanuit de politiecijfers bevestigd. Daarin is een duidelijke stijgende trend in de afgelopen vijf jaar te zien voor wat betreft alcohol- en drugsgerelateerde overlast rondom het Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg. Na het ingaan van de APV-bepaling daalt het aantal incidenten voor de vijf meest voorkomende incidentsoorten sterk.

Door Bureau Beke is onderzoek gedaan naar de overlastgevende harddrugsgebruikers die in beeld zijn in de omgeving van het Lucasbolwerk. Bij het ingaan van het APV-harddrugsverbod op 1 augustus 2023 waren er ruim 120 overlastgevers in beeld. Dat aantal is in de eerste maand na het verbod gereduceerd naar 54 personen. Uit de analyse van de personen die niet meer in beeld zijn, blijkt dat het met name gaat om overlastplegers van buiten Utrecht en overlastplegers met onbekende woonplaats. Verder merken de onderzoekers op dat er nu een groep in Utrecht bekende harddrugsgebruikers is overgebleven op de overlastlocaties, waarvan ze benadrukken dat deze groep zoveel mogelijk doorgeleid moet worden naar zorg.
Bureau Beke heeft vanuit de data niet kunnen achterhalen hoeveel personen er naar zorg zijn toegeleid. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat op dit vlak veel initiatieven zijn ontplooid, zoals de buitengebruikersruimte van De Stek en de activiteiten van het Eropaf-team. Vanuit het Eropaf-team wordt er actief toegeleid of teruggeleid naar zorg. Dat houdt in dat mensen naar De Stek worden toegeleid, naar nachtopvang, en dat wanneer er mensen al een aantal dagen ‘kwijt’ zijn bij een hostel of andere zorgvoorziening, ze actief gezocht worden en teruggeleid. Mensen worden naar medische spreekuren gebracht, er wordt gezorgd dat mensen hun afspraken niet vergeten of ze worden naar deze afspraak gebracht (denk aan een intake voor een detox, afspraak voor depotmedicatie bij de ggz, een hernieuwde aanvraag asielprocedure). Er worden dagelijks veel gesprekken gevoerd om mensen te motiveren en te verleiden tot structurelere zorgoplossingen. Dit leidt er soms toe dat iemand langdurig in zorg komt, maar het kan ook gaan om kortdurend of beperkter resultaat.

Uit het onderzoek blijkt verder dat omwonenden, ondernemers en geïnterviewden de maatregelen verschillend ervaren. Meer toezicht door politie en boa’s, het opleggen van een verblijfsontzegging en de inzet van het Eropaf-team wordt vooral als effectief ervaren. Geïnterviewden geven aan dat het opleggen van een verblijfsontzegging pas effectief werd, toen het APV-harddrugsverbod in werking trad. Veel respondenten zien het verblijfsontzeggingsgebied daarom bij voorkeur in combinatie met het APV-harddrugsverbod uitgevoerd worden. Ondanks dat omwonenden en ondernemers een aantal maatregelen als positief ervaren, is bijna de helft van mening dat de maatregelen niet hebben geleid tot een verbetering van de woonbuurtsituatie. Een verklaring hiervoor kan zijn dat politie en handhaving niet altijd ingrijpen op de manier zoals omwonenden en ondernemers hadden verwacht. Ook speelt mee dat politie en handhaving alleen handhaven bij excessen, zoals met uw raad is besproken.

Als antwoord op de hoofdvraag over de effecten van het APV-harddrugsverbod concluderen de onderzoekers dat juist de combinatie van het gehele pakket aan maatregelen effect heeft gehad.
De effecten van de gecombineerde maatregelen uiten zich in een daling van het aantal geregistreerde overlastgevende harddrugsgebruikers en een daling in het aantal geregistreerde incidenten bij politie na augustus 2023. Verder hebben de maatregelen gezorgd voor ‘verdunning’ van de doelgroep harddrugsgebruikers en voor verspreiding over meerdere gebieden. Het merendeel van de respondenten maakt zich zorgen dat de maatregelen worden afgeschaald als blijkt dat deze een succes zijn. De meeste respondenten benadrukken het belang van het continueren van de maatregelen.

Voortzetten verbod op openlijk harddrugsgebruik

Het APV-verbod alleen is niet toereikend, maar omgekeerd is ook het pakket aan maatregelen niet effectief genoeg zonder deze bepaling. Zo is het verblijfsontzeggingsgebied het meest effectief in combinatie met een verbod op openlijk harddrugsgebruik. Ook wordt de drempel om openlijk buiten harddrugs te gebruiken verhoogd, waardoor gebruikers gestimuleerd worden om binnen te gebruiken. Deze stimulans vervalt als ook de APV-bepaling vervalt. Zonder het verbod is de kans groot dat de magneetfunctie van gebruikers van buiten Utrecht weer toeneemt en daarmee ook het aantal criminaliteits- en overlastincidenten. Dit is ook de vrees van omwonenden en ondernemers. Dan ontstaat er mogelijk ook weer de situatie waarbij hulpverleners moeilijk in contact kunnen komen met kwetsbare gebruikers omdat er een 'schil' van gebruikers (en dealers) van buiten de stad omheen staat. De betrokken partners bij de aanpak ondersteunen daarom de verlenging van de maatregelen.

Gelet op de resultaten van het APV-harddrugsverbod - en met name het belang van dit verbod voor het effect van het samenstel van maatregelen - stellen wij aan uw raad voor om het verbod op openlijk harddrugsgebruik voort te zetten. Om te voorkomen dat de groep van overlastgevende drugsgebruikers en drugsdealers terugkomt of zich verplaatst naar elders in de stad, en om snel te kunnen handelen bij nieuwe hotspotlocaties stellen wij voor dat het verbod blijft gelden voor de gehele gemeente.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,