

Evaluatieonderzoek aanpak overlast door harddrugverslaafden



Een onderzoek naar harddruggebruikende overlastplegers op het Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg, aard en omvang van door hen gepleegde overlast en de maatregelen daartegen.

In opdracht van: Gemeente Utrecht

Inhoudsopgave

Inhoud

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding.....	4
1.1 Introductie van de aanpak van overlastgevende harddrugsgebruikers	4
2. Samenvatting	5
2.1 Hoofdbevindingen	5
Bevindingen overlast in de Binnenstad op basis van de cijfers	5
Bevindingen overlast door harddrugsgebruikers op basis van groepsinterviews en vragenlijsten.....	6
Overig	7
2.2 Conclusie	7
Leeswijzer	8
3. Opzet van het onderzoek	8
3.1 De uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	8
3.2 Aandachtspunten bij het onderzoek	9
4. Aard en ontwikkeling van de overlast	10
4.1 Bevindingen vanuit de data	10
Incidentregistratie Binnenstad breed (gemeente en politie)	10
Top 6 meest geregistreerde overlastincidenten politie	13
Boetes harddrugsverbod.....	15
Verblijfsontzeggingen	16
Bestuurlijke maatregel.....	16
5. Achtergrond van de overlastgevers	17
5.1 Bevindingen vanuit de data:	17
PGAx en Eropaf-team	17
Cijfers de Stek	18
6. Bevindingen ingezette maatregelen uit interviews en vragenlijsten	19
6.1 Inzet betrokken organisaties bij de aanpak	19
Samenwerking	21
6.2 Bewoners en ondernemers	21
Bewoners Lepenburg & Hieronymusplantsoen.....	21
Bewoners en ondernemers Lucasbolwerk	22
Bewoners Van Sijpesteijnkade en Stationsstraat (omgeving de Stek).....	22
6.3 Belangenbehartigers doelgroep	25

6.4 Inzet gemeente.....	26
6.5 Overig.....	26
7. Conclusie	26
Ten aanzien van het zorgaanbod	27
8. Aanbevelingen voor versterken van de aanpak	28
Bijlagen.....	29
Bijlage 1: Vragenlijsten	29

Inleiding

Sinds 1 augustus 2023 is aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) een verbod op openlijk harddrugsgebruik toegevoegd. Zonder een nieuw besluit vervalt het APV-artikel op 1 november 2026.

Eerder is dit harddrugsverbod al geëvalueerd door bureau Beke (onderzoek naar harddrugsgebruikende overlastplegers, aard van door hen gepleegde overlast en maatregelen daartegen, oktober 2024) en door I&O Research (onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk, augustus 2023).

In opdracht van de gemeenteraad is het zogenoemde “gebruiksverbod harddrugs” in 2026 opnieuw geëvalueerd. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek met een update van de huidige situatie ten opzichte van het laatste onderzoek uit 2024. Het betreft een beknopte rapportage en een minder uitgebreid onderzoek in vergelijking met het onderzoek door bureau Beke.

1.1 Introductie van de aanpak van overlastgevende harddrugsgebruikers

De afgelopen jaren is de overlast en criminaliteit door mensen met een (hard)drugsverslaving op verschillende plekken in de stad fors toegenomen. In 2022 en 2023 was er een grote aantrekkingskracht op gebruikers en dealers van buiten de stad, de sfeer was grimmig op hotspotlocaties zoals het Lucasbolwerk, het Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Gebruikers van harddrugs die eerder goed gebruik maakten van zorgvoorzieningen, maakten daar steeds minder gebruik van omdat zij naar de hotspotlocaties togetrokken werden. Er werd goedkope en vervuilde drugs aangeboden, er was sprake van geweldsincidenten en uitbuiting. Om de overlast en criminaliteit terug te dringen is halverwege 2022 gestart met een stedelijke aanpak waarin veel partijen, die een stuk van het probleem oppakken, samenwerken. In combinatie met een pakket van gerichte maatregelen vanuit zorg, bestuursrecht en strafrecht.¹

Het is een pakket met tien maatregelen, dat als geheel van toepassing is sinds 2023. Hieronder zijn de maatregelen weergegeven:

1. Extra toezicht door politie in de omgeving
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving
3. Cameratoezicht
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)

Het in 2023 opgerichte Eropaf team (wat bestaat uit medewerkers met verschillende expertises op het gebied van verslaving, geestelijke gezondheidszorg, medisch en forensisch en wat werkt onder regie en coördinatie van de gemeente) is hands on en heeft geen vaste caseload. Doel van

¹ Bron: Voortgangsrapportage Veiligheidsagenda 2025.

het Eropaf team is om degenen die onderliggende problemen of hulpbehoeften hebben, waar mogelijk te begeleiden naar passende ondersteuning, zoals zorg, begeleiding of dagbesteding. Met behulp van Zonmw is een kosten en batenanalyse uitgevoerd. Dit is de link naar het [rapport Maatschappelijke kosten-batenanalyse \(SROI\), februari 2026](#).

Vanaf 31 mei 2023 zijn het Lucasbolwerk en het Hieronymusplantsoen aangewezen als verblijfsontzeggingsgebied. Vanaf 1 december 2023 is deze aanwijzing met een half jaar verlengd tot 1 juni 2024. Deze verlenging was nodig omdat de maatregel zijn vruchten afwierp maar het nog te vroeg was om deze af te bouwen. In juni 2024 is de maatregel verlengd tot 1 februari 2025 en uitgebreid met Park Lepelenburg. Begin 2025 is de maatregel verlengd tot 1 november 2026².

Op 1 augustus 2023 is aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) een verbod op openlijk harddrugsgebruik toegevoegd. De Opiumwet verbiedt het vervaardigen, afleveren, verkopen, vervoeren en aanwezig hebben van harddrugs ten behoeve van het beschermen van de volksgezondheid. Maar in de Opiumwet wordt het gebruik van harddrugs niet strafbaar gesteld. In een APV-bepaling kan een verbod op openlijk harddrugsgebruik worden opgenomen. Om tegen het problematische harddrugsgebruik te kunnen optreden is dit APV artikel opgenomen om de drempels op openlijk gebruik buiten te verhogen en gebruikers te bewegen naar de beschikbare voorzieningen. Bij handhaving van het verbod is de eerste stap dat politie en/of gemeente altijd in gesprek gaat met de betreffende persoon en verzoekt om het gebruik naar binnen te verplaatsen. Bij herhaling kan er strafrechtelijk worden opgetreden.

Zonder een nieuw besluit vervalt het APV-artikel op 1 november 2026. Dit APV-artikel is geldig voor de gehele stad, maar heeft een handhavingfocus op locaties met structurele overlast, zoals: Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen, Lepelenburg en omgeving Stationsgebied.

2. Samenvatting

2.1 Hoofdbevindingen

Hieronder de hoofdbevindingen van het evaluatieonderzoek.

Bevindingen overlast in de Binnenstad op basis van de cijfers

Ondanks de inspanningen van de politie, Toezicht en Handhaving en zorgpartijen blijkt uit een analyse van de politie- en gemeente cijfers dat het aantal incidenten in de Binnenstad de afgelopen jaren onverminderd hoog blijft en zelfs toeneemt.

In 2025 is de ervaren overlast in de Binnenstad verder toegenomen:

In 2025 laat de wijk Binnenstad een relatief grote toename zien: 51% voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt, tegenover 39% in 2023.³

Het aandeel Utrechters dat vaak overlast van drugshandel en/of drugsgebruik ervaart groeit van 15% naar 17%. Dit wordt vooral veroorzaakt door een toename in de wijk Binnenstad van

² 26 mei 2026 heeft de burgemeester besloten de gehele Binnenstad aan te wijzen waar aan personen die de openbare orde verstoren een verblijfsontzegging kan worden opgelegd.

³ Bron: Online Utrecht monitor, Veiligheidsbeleving & overlast.

25% naar 37%. Binnenstad is hiermee de wijk met het grootste aandeel inwoners dat drugsoverlast ervaart.⁴

In het VBO gebied ‘Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg’ is een duidelijke daling te zien in de registraties van overlast i.v.m. alcohol/drugs en overlast dak- en thuislozen in 2025 t.o.v. 2024.

In het VBO gebied ‘Stationsgebied en Lombok Oost’ is het totale aantal van de meest voorkomende incidenten in 2025 licht toegenomen ten opzichte van 2024. Met name het aantal geregistreerde incidenten over overlast door verwarde en overspannen personen kent een stijgende lijn.

Het aantal harddrugsgebruikers dat in beeld is via het PGAx systeem: In het najaar van 2023 waren 120 harddrugs gebruikende overlastgevers geregistreerd. Een jaar na het harddrugsverbod, op 1 augustus 2024, waren dat er 54. Per 1 februari 2026 staan er 87 harddrugs gebruikende overlastgevers geregistreerd.

Van de 87 personen die per 1 februari 2026 geregistreerd stonden, hebben er 28 Utrecht als huidige woonplaats, 21 hebben een woonplaats buiten Utrecht en van 38 personen is de woonplaats onbekend. Niet alle unieke personen met een harddrugsverslaving die in de Binnenstad in de openbare ruimte worden gezien, zitten in het PGAx systeem. Het systeem geeft daardoor niet het volledige beeld van de omvang. Zo heeft het Eropaf-team in 2025 meer dan 1200 mensen gesproken en 600 persoonsgerichte interventies uitgevoerd.

Bevindingen overlast door harddrugsgebruikers op basis van de groepsinterviews en vragenlijsten

Inzet betrokken organisaties bij de aanpak

De bewoners en ondernemers die hebben deelgenomen aan de groepsinterviews zijn allen zeer te spreken over de inzet van de betrokken organisaties bij de aanpak. Bij de betrokken organisaties is ook waardering voor elkaars inzet.

De betrokken handhavende en zorgorganisaties geven aan dat als er maatregelen verdwijnen uit het pakket de impact kleiner wordt. De aanpak wordt dan zwakker.

De aanpak heeft tools nodig: een combinatie tussen grenzen stellen (handhaven en boetes) en perspectief bieden via de zorg.

Het harddrugsverbod is hierbij een stuk gereedschap om overlast tegen te gaan. Het harddrugsverbod is geen doel op zich, maar een onderdeel van het geheel. Het blijkt één van de voornaamste gronden voor het uitschrijven van een verblijfsontzegging.

Samenwerking

Het is een gezamenlijke aanpak van handhavende en zorgorganisaties onder regie van de gemeente. De combinatie van handhavende en zorgmaatregelen in het tien maatregelen pakket van de aanpak zorgt voor de juiste balans en effectieve samenwerking.

⁴ Bron: Online Utrecht monitor, Veiligheidsbeleving & overlast

Bewoners en ondernemers

Behalve de omwonenden van de Van Sijpesteijnkade en Stationsstraat zijn alle deelnemers ook betrokken geweest bij het onderzoek van bureau Beke in 2024. Allen vinden behoud van alle maatregelen van groot belang en zijn bang dat als het “harddrugsverbod” uit de APV verdwijnt de situatie verslechtert en teruggaat naar de situatie zoals die voor 2023 was.

Het beeld van de vertegenwoordigers van Lepelenburg is dat de situatie daar een beetje is verbeterd sinds de zomer van 2024, soms is het goed, maar het verschilt per periode.

Het beeld van de vertegenwoordigers van Lucasbolwerk is dat de situatie zeker is verbeterd.

Het beeld van de aanwezige bewoners van de Van Sijpesteijnkade en Stationsstraat is dat de aanpak niet volstaat, zij ervaren veel overlast van harddrugsgebruikers en dakloze mensen.

Belangenbehartigers doelgroep

De belangenbehartigers pleiten voor meer zorg gericht op perspectief bieden. Verder werd toegelicht dat te veel regels niet werkt voor de doelgroep, regels zorgen ervoor dat gebruikers uit beeld raken, zorg mijden en wellicht met extremere problematiek weer in beeld komen.

Overig

De 10 grootste Nederlandse gemeenten hebben een verbod op openlijk gebruik van harddrugs opgenomen in hun APV. Alleen Utrecht heeft daarbij een horizonbepaling opgenomen in de APV. Uit landelijke inventarisaties door RTL nieuws bleek eerder al dat een meerderheid van de Nederlandse gemeenten een APV-verbod op drugsgebruik in de openbare ruimte heeft ingevoerd. Als het APV artikel uit de Utrechtse APV verdwijnt, is Utrecht dus de enige van de 10 grote steden zonder “gebruiksverbod harddrugs”.

Uit het onderzoek van Bureau Broekhuizen uit 2025 blijkt dat verschillende professionals de centrale ligging van Utrecht noemen als kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit. Zij geven aan dat Utrecht hierdoor een goede uitvalsbasis naar de rest van het land betreft⁵.

2.2 Conclusie

De volgende conclusie wordt getrokken op basis van de beschikbare cijfers en gevoerde gesprekken inclusief vragenlijsten aangaande de hoofdvraag van het evaluatieonderzoek: *Wat zijn de effecten van de maatregelen op openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers?*

Met het tien maatregelen pakket, waarmee in 2023 is gestart, lukt het de overlast veroorzaakt door harddrugsgebruikers in de stad te verminderen. De hoofdconclusie van het onderzoek door bureau Beke uit oktober 2024 blijft grotendeels in stand, specifiek:

Het pakket van maatregelen realiseert ‘verduunning’ van de doelgroep over de stad, waardoor mogelijke overlast enigszins verdeeld wordt over meerdere gebieden. Voor veldwerkers zijn kleinere groepen gemakkelijker om contact mee te leggen en te houden.

De maatregelen zijn vanuit zowel zorg als veiligheid in balans. De aanpak heeft tools nodig: een combinatie van grenzen stellen (handhaven en boetes) en perspectief bieden via de zorg.

⁵ Uit Van de top tot de straat, Drugscriminaliteitbeeld Utrecht 2025 van Bureau Broekhuizen, November 2025, pag 27.

De verbodsbepaling in de APV tegen het openlijk gebruik van harddrugs is gericht op het kunnen optreden tegen overlast ten gevolge van drugsgebruik. Het harddrugsverbod is geen doel op zich, maar een onderdeel van het geheel, een stuk gereedschap in de gereedschapskist. Het blijkt één van de voornaamste gronden voor het uitschrijven van een verblijfsontzegging. Verdwijnt deze maatregelen uit de APV dan is de verwachting dat dit een aanzuigende werking zal realiseren voor nieuwe gebruikers en harddrugsdealers.

Ook blijft het beeld dat de groep deels kan worden beschouwd als kwetsbare, zieke mensen die zoveel mogelijk toegeleid moet worden naar zorg en ondersteuning. Het Eropafteam levert hierbij een belangrijke positieve bijdrage. Het lukt om een deel van de doelgroep toe te leiden naar zorg en/of ondersteuning. Echter wordt hierbij opgemerkt dat de wachtlijsten voor zorg lang zijn en de zorg niet altijd voldoende aansluit bij wat de doelgroep nodig heeft. Meer en gevarieerder zorgaanbod wordt aanbevolen.

Of de doelgroep die resteert in het gebied voor een groter deel de nodige binding heeft met Utrecht, kan op basis van beschikbare cijfers niet worden vastgesteld.

Het gezamenlijke pakket aan maatregelen (10) heeft effect, als er maatregelen verdwijnen uit dat pakket wordt de impact kleiner. De aanpak wordt dan zwakker. En de vraag is, of de aanpak dan nog toekomstbestendig is.

Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken wordt ten eerste de opzet van het onderzoek beschreven, vervolgens gaat het over de aard en de ontwikkelingen van de overlast in het overlastgebied Lepelenburg, Hieronymusplantsoen en Lucasbolwerk. Ten derde gaat het over de achtergrond van de overlastgevers, waarna we de bevindingen over de ingezette maatregelen opgehaald uit de interviews beschrijven. Ten vijfde gaan we in op de effecten van de ingezette maatregelen en tenslotte doen we aanbevelingen over het verder versterken van de aanpak.

3. Opzet van het onderzoek

We hanteren dezelfde hoofdvraag voor dit onderzoek als bureau Beke in 2024, zodat de uitkomsten kunnen worden vergeleken. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn de effecten van de maatregelen op openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers?

De focus ligt hierbij op het aangewezen overlastgebied: Lepelenburg, Hieronymusplantsoen en Lucasbolwerk. Om het effect van de maatregelen weer te geven zijn ook andere locaties in de Binnenstad waar overlast is door harddrugsverslaafden, zoals het Stationsgebied, betrokken.

Het evaluatieonderzoek bestaat uit een cijfermatige analyse (kwantitatief deel) en interviews (kwalitatief deel) met vragenlijsten.

3.1 De uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

Er hebben zes groepsinterviews plaatsgevonden. De volgende groepen zijn gesproken:

1. Deelnemers van Tactisch overleg veilig en zorg met politie, THOR, Tussenvoorziening, Leger des Heils, Stadsteam Backup, Jellinek, Altrecht, Lister en gemeente Utrecht. Totaal 10 deelnemers

2. Deelnemers operationeel overleg Binnenstad: overleg met veiligheidspartners om de overlast van groepen in de Binnenstad te bespreken. Deelnemers zijn o.a.: Verschillende afdelingen van de gemeente Utrecht (OOV, Volksgezondheid, Wijken, Toezicht & Handhaving), Politie, Jellinek, Tussenvoorziening, Leger des Heils, Stichting Barka, Fit Lister, Fivoor en Altrecht. Totaal 15 deelnemers.
3. De werkgroep om de overlast rondom Lucasbolwerk te bespreken. Dit betreft een afvaardiging van ondernemers en bewoners rondom het Lucasbolwerk. Totaal 4 deelnemers.
4. Een groep omwonenden van park Lepelenburg. Totaal 3 deelnemers
5. Omwonenden van de Stek en Stationsgebied (gebouwen Syp, Steyn en Stationsstraat). Totaal 3 deelnemers.
6. Belangenbehartigers: Stichting Goud en De Achterkant als belangenbehartigers. Totaal 3 deelnemers

Bij elk groepsinterview is na het gesprek gebruik gemaakt van een vragenlijst. De focus van de vragenlijst lag op het beoordelen van het effect van de tien maatregelen tegen de overlast van de doelgroep. Er is één vragenlijst gebruikt voor de omwonende en ondernemers en één vragenlijst voor de organisaties betrokken bij de uitvoering van de aanpak. De vragenlijsten zijn toegevoegd als bijlage bij dit rapport.

De cijfers zijn aangeleverd door de gemeente Utrecht, alsmede de cijfermatige analyse. Deze zijn opgenomen in deze rapportage.

3.2 Aandachtspunten bij het onderzoek

Bij veiligheidsthema's is het complex om de impact op veiligheid eenduidig in cijfers uit te drukken. Een oorzaak is dat de causaliteit tussen de specifieke inzet en de toe- of afname van het probleem lastig aan te tonen is. Geen enkele interventie staat op zichzelf en is altijd onderdeel van een totaalpakket aan samenhangende maatregelen. Verder hebben we slechts gedeeltelijk zicht op de omvang van de problematiek en daarmee op de vooruitgang die wordt geboekt. Registraties worden beïnvloed door factoren zoals aangiftebereidheid, meldingsbereidheid en gerichte inzet van handhaving of opsporing. Een stijging kan wijzen op toegenomen handhavings- of opsporingscapaciteit. En andersom kan een afname het tegenovergestelde betekenen.

Door enkele bewoners tijdens de groepsinterviews is aangegeven dat zij niet meer melden, omdat ze meldingsmoe zijn en het melden niet tot een oplossing van de overlast leidt.

Kwantitatieve gegevens over de uitvoering worden naast kwalitatieve bronnen (groepsinterviews met de ervaringen van professionals en omwonenden) gelegd, zodat er een zo compleet mogelijk beeld ontstaat.

4. Aard en ontwikkeling van de overlast

4.1 Bevindingen vanuit de data

Incidentregistratie Binnenstad breed (gemeente en politie)

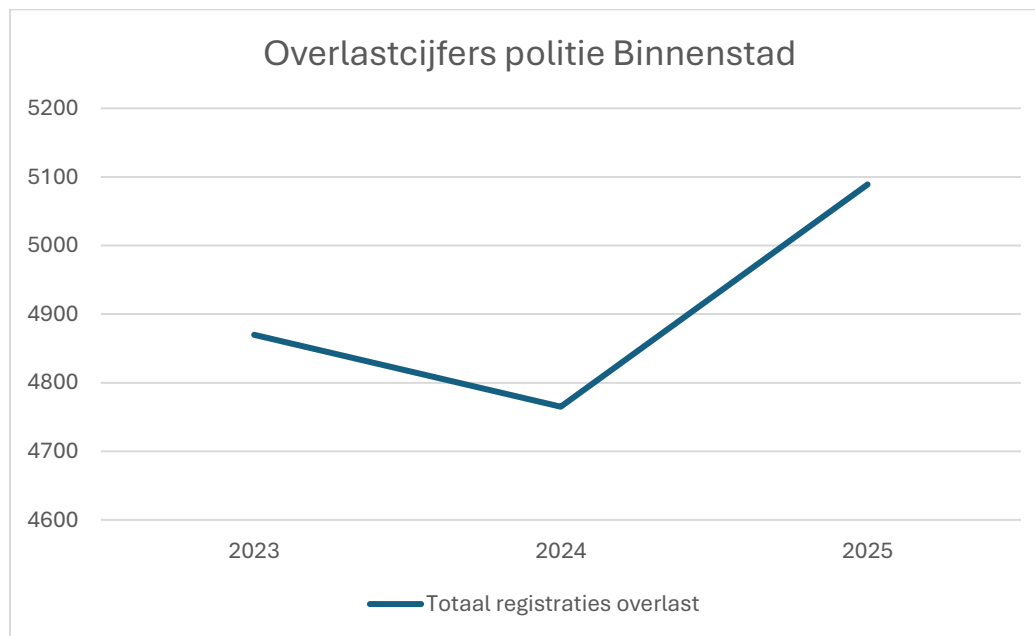
Uit een analyse van de politie- en gemeente cijfers blijkt dat het aantal incidenten in de Binnenstad de afgelopen jaren onverminderd hoog blijft en zelfs toeneemt, ondanks de inspanningen van de politie, Toezicht en Handhaving en zorgpartijen.

In 2025 is de overlast in de Binnenstad verder toegenomen. Zo zien we bijvoorbeeld dat het aantal overlastregistraties bij de politie in de binnenstad, waar veel van de boetes op openlijk harddruggebruik zijn opgelegd, is toegenomen van 4765 in 2024 naar 5089 in 2025.

Het aantal gemeentelijke meldingen (bewonersmeldingen) drugsoverlast neemt met ruim de helft toe (+55%, van 686 naar 1.066). Binnenstad heeft de meeste registraties, de toename is hier 33% (van 287 naar 381).⁶

In 2025 laat de wijk Binnenstad een relatief grote toename zien voor wat betreft onveiligheidsgevoelens: 51% voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt, tegenover 39% in 2023.⁷

Het aandeel Utrechters dat vaak overlast van drugshandel en/of drugsgebruik ervaart groeit van 15% naar 17%. Dit wordt vooral veroorzaakt door een toename in de wijk Binnenstad van 25% naar 37%. Binnenstad is hiermee de wijk met het grootste aandeel inwoners dat drugsoverlast ervaart.⁸

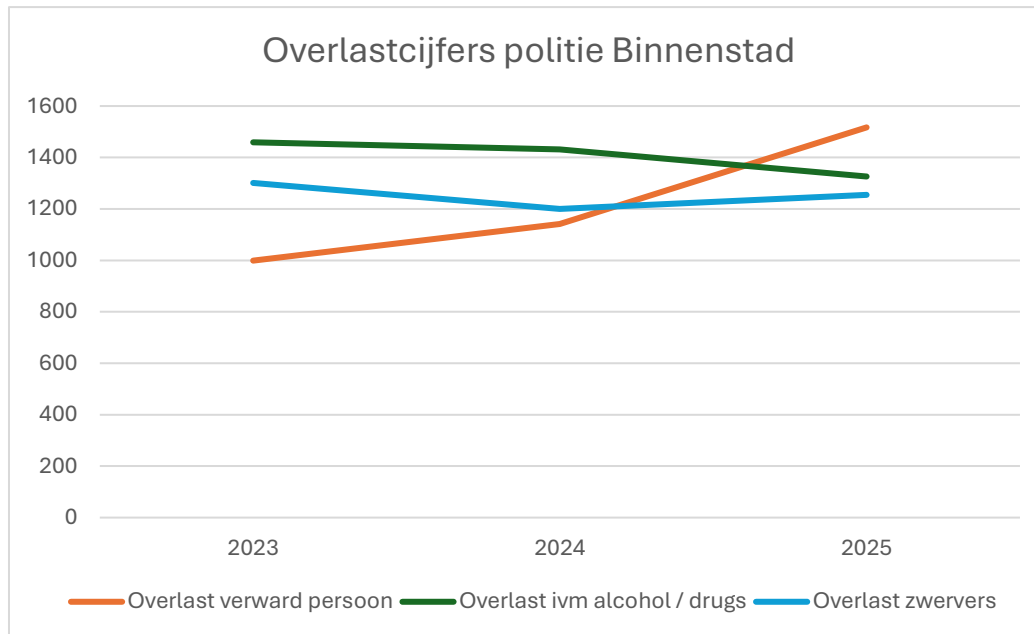


Figuur 1. Dashboard overlast in de buurt (CBS)

⁶ Bron: Voortgangsrapportage veiligheidsagenda 2025, een rapportage voor de gemeenteraad van Utrecht, 2 april 2026.

⁷ Bron: Online Utrecht monitor, Veiligheidsbeleving & overlast.

⁸ Bron: Online Utrecht monitor, Veiligheidsbeleving & overlast



Figuur 2. Dashboard overlast in de buurt (CBS)

Tabel 1. Door de politie geregistreerde incidenten in overlastgebied Binnenstad (Bron: Politie)

Incidentcategorie	2024	2025	Januari 2026	Eindtotaal
bedreiging	152	154	15	321
eenvoudige mishandeling	287	292	18	597
handel e.d. harddrugs (lijst i)	16	10	1	27
handel e.d. softdrugs (lijst ii)	3	2		5
melding overlast jeugd	338	374	23	735
overige delicten openbare orde	36	36	6	78
overlast door verward/overspannen persoon	1053	1441	144	2638
overlast ivm alcohol/ drugs	1254	1199	89	2542
overlast zwervers	1077	1175	90	2342
straatroof	26	37	2	65
vernietiging van/aan openbaar gebouw	17	29	2	48
zakkenrollerij/tassenrollerij	522	482	50	1054
zware mishandeling	26	40	5	71
Eindtotaal	4807	5271	445	10523

Tabel 2. Door de politie geregistreerde incidenten in VBO-gebied 'Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg e.o.' (Bron: Politie)

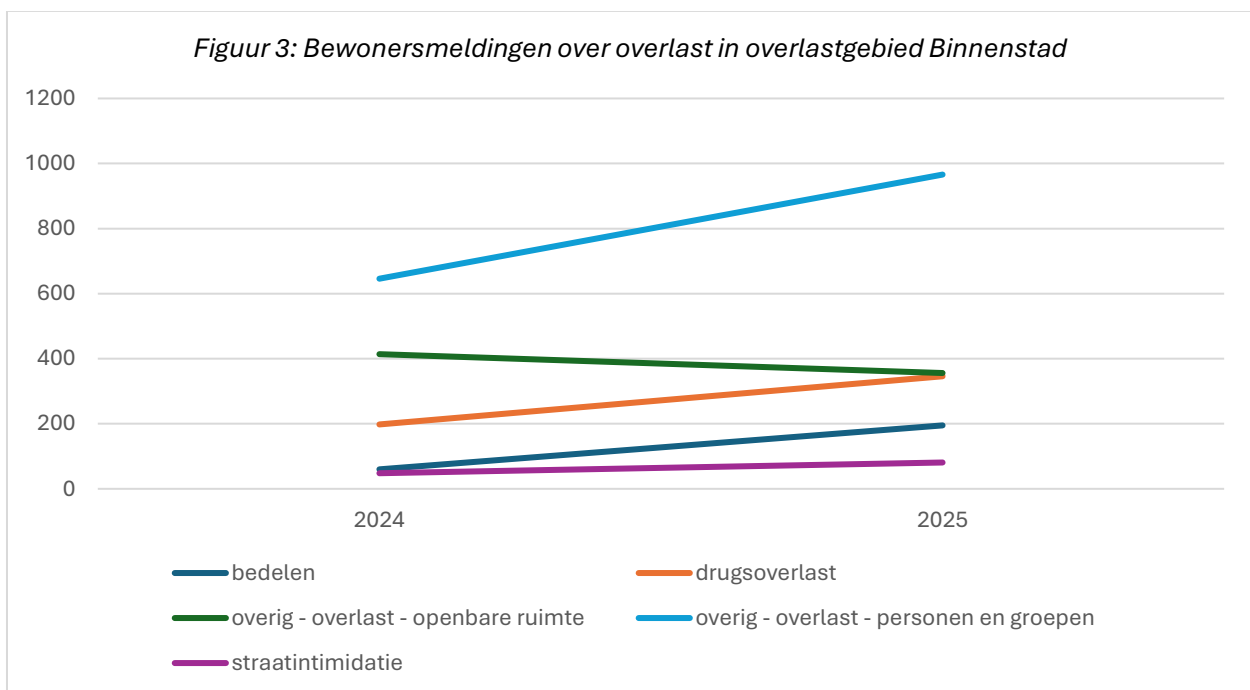
Incidentcategorie	2024	2025	Januari 2026	Eindtotaal
eenvoudige mishandeling	3	3	0	6
handel e.d. harddrugs (lijst i)	2	0	0	2
handel e.d. softdrugs (lijst ii)	1	0	0	1
melding overlast jeugd	1	1	0	2
overlast door verward/overspannen persoon	14	11	0	25
overlast ivm alcohol/ drugs	66	16	2	84
overlast zwervers	36	17	1	54

zakkenrollerij/tassenrollerij	1	0	0	1
zware mishandeling	1	0	0	1
Eindtotaal	125	48	3	176

Tabel 3. Door de politie geregistreerde incidenten in VBO-gebied 'Stationsgebied en Lombok'
(Bron: Politie)

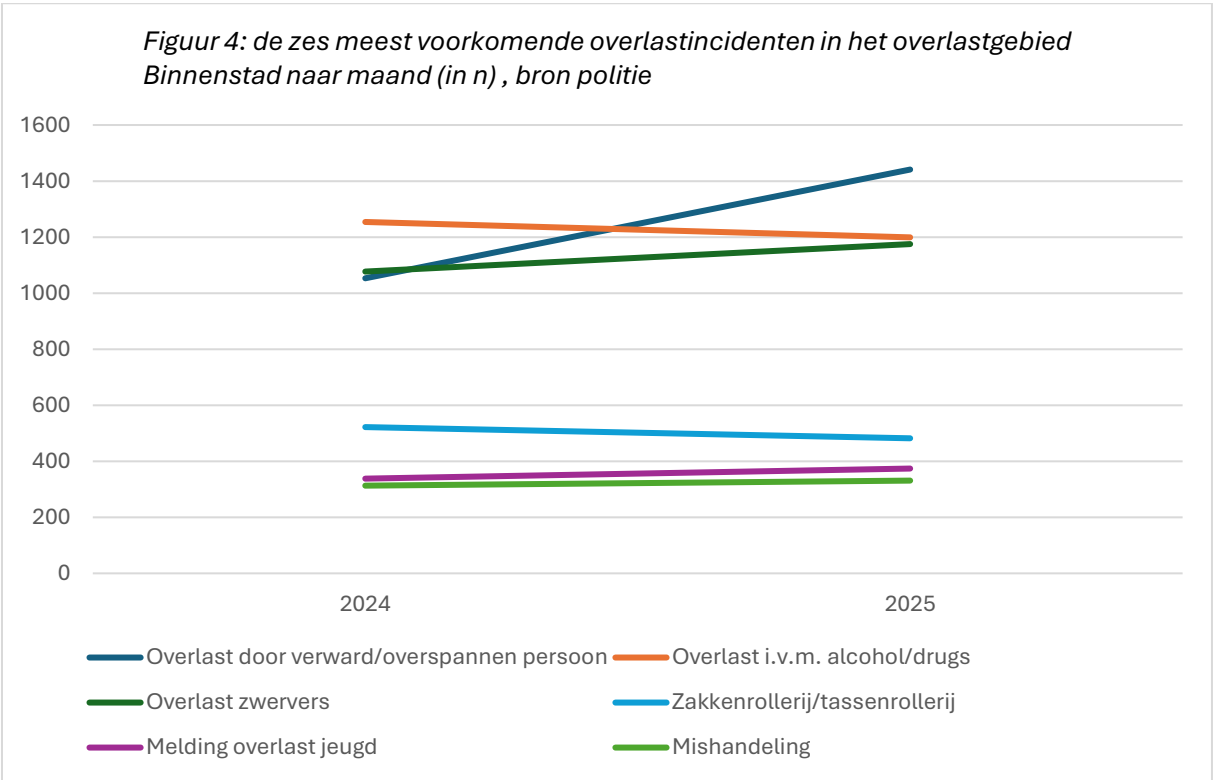
Incidentcategorie	2024	2025	Januari 2026	Eindtotaal
bedreiging	52	64	6	122
eenvoudige mishandeling	114	130	5	249
handel e.d. harddrugs (lijst i)	3	5	0	8
handel e.d. softdrugs (lijst ii)	1	0	0	1
melding overlast jeugd	181	198	14	393
overige delicten openbare orde	15	20	0	35
overlast door verward/overspannen persoon	353	543	63	959
overlast ivm alcohol/ drugs	420	432	47	899
overlast zwervers	495	549	45	1089
straatroof	14	27	1	42
vernietiging van/aan openbaar gebouw	5	7	2	14
zakkenrollerij/tassenrollerij	393	366	44	803
zware mishandeling	6	21	2	29
Eindtotaal	2052	2362	229	4643

Ook de gemeentelijke bewonersmeldingen over overlast laten een stijgende lijn zien in 2025 ten opzichte van 2024. Met name de overlast door personen en groepen is gestegen (van ruim 600 naar bijna 1000 meldingen).



Top 6 meest geregistreerde overlastincidenten politie

In 2024 en 2025 is het totale aantal van de top 6 meest geregistreerde overlastincidenten in de Binnenstad ongeveer hetzelfde. In 2024 kwam de meeste overlast door alcohol- en drugsgebruik. In 2025 is dat aantal vrijwel gelijk gebleven (ongeveer 1200 geregistreerde incidenten), maar het aantal meldingen van overlast door verwarde of overspannen personen is gestegen naar ongeveer 1400 (tegenover ongeveer 1000 in 2024). In januari 2026 zijn er in 1 maand 144 meldingen over overlast door verwarde of overspannen personen bijgekomen.

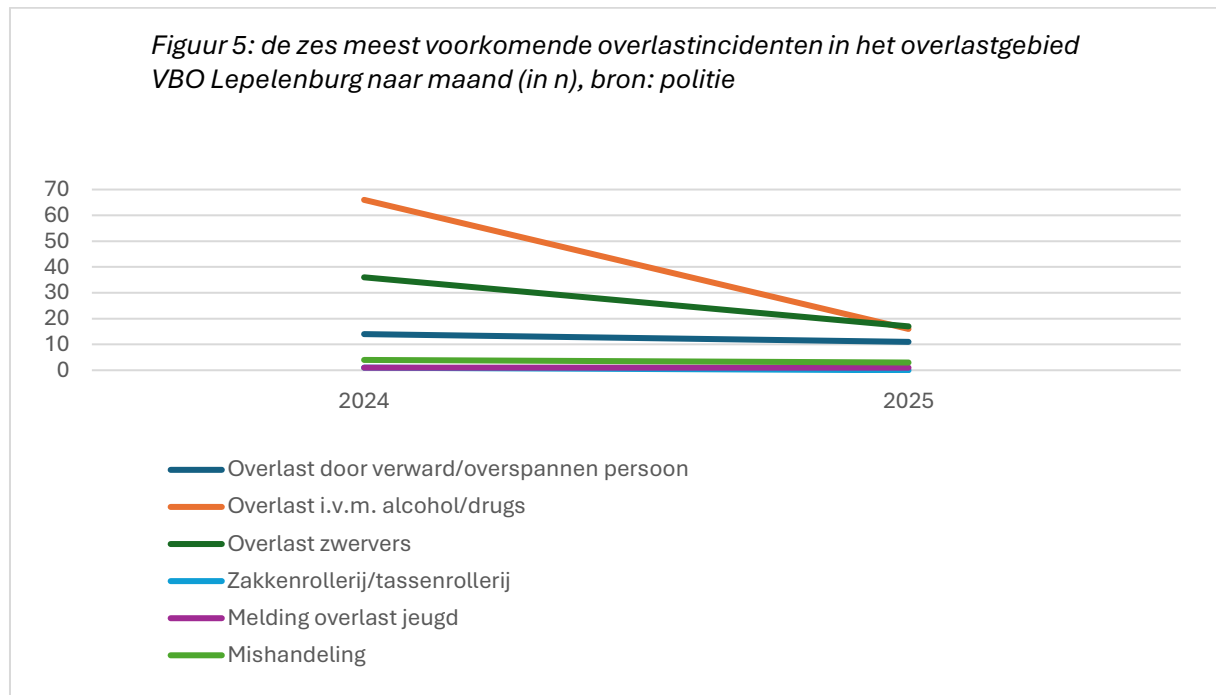


Januari 2026: politie-registratie top 6 meest geregistreerde overlastincidenten in de Binnenstad

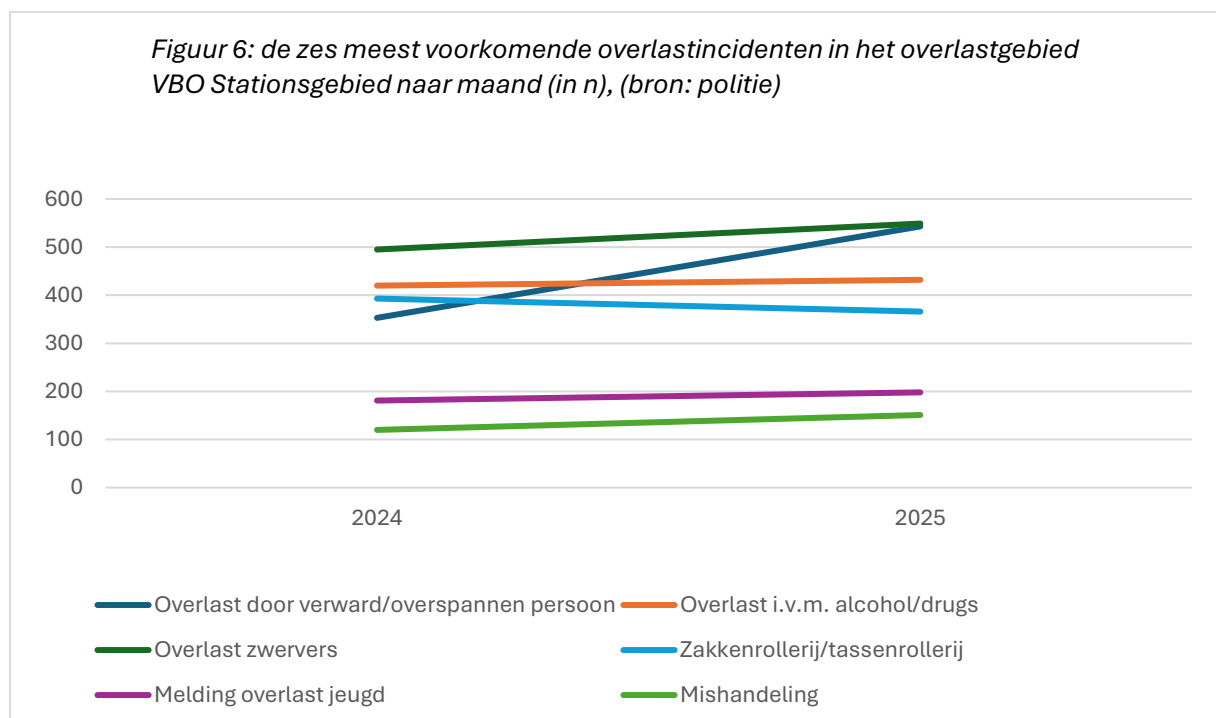
144	Overlast door verward/overspannen persoon
89	Overlast i.v.m. alcohol/drugs
90	Overlast zwervers
50	Zakkenrollerij/tassenrollerij
23	Melding overlast jeugd
23	Mishandeling

In overlastgebied VBO Lepelenburg is een duidelijke daling te zien in de registraties van overlast i.v.m. alcohol/drugs en overlast dak- en thuislozen in 2025 t.o.v. 2024. De overige registraties zijn

beide jaren ongeveer gelijk. In januari 2026 zijn er 2 incidenten i.v.m. alcohol/drugs en 1 incident betreffende overlast door dak- en thuislozen bijgekomen.



In het VBO Stationsgebied is het totaal aantal van de meest voorkomende incidenten in 2025 licht toegenomen ten opzichte van 2024. Met name het aantal geregistreerde incidenten over overlast door verwarde en overspannen personen kent een stijgende lijn. Ook in januari 2026 zijn 63 incidenten met overlast door verwarde/overspannen personen geregistreerd in het Stationsgebied.



Boetes harddrugsverbod

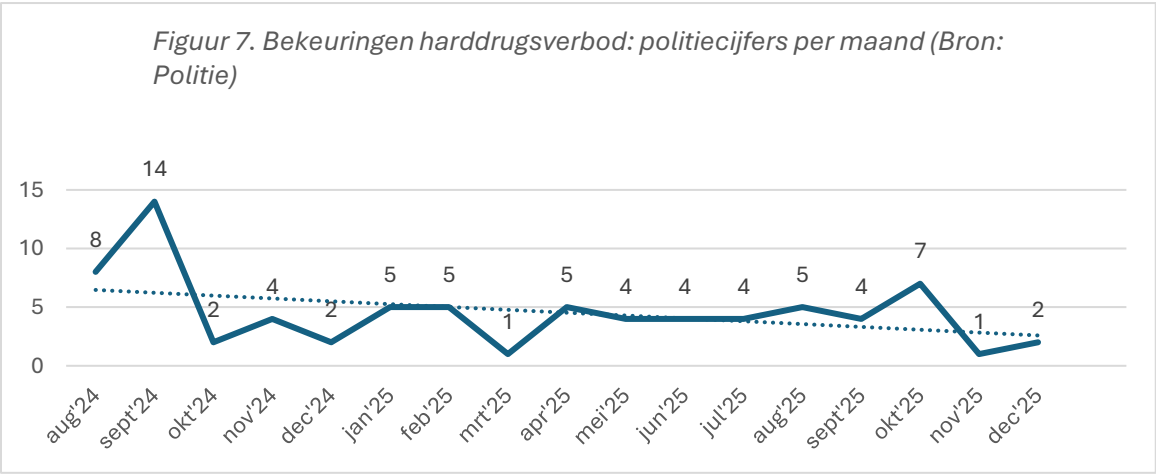
In 2025 zijn er door politie en Toezicht en Handhaving 446 boetes geschreven voor het overtreden van het harddrugsverbod. In 2024 ging het om 389 boetes. Het merendeel van de boetes wordt uitgeschreven in de Binnenstad (in 2025 ging het om 80% van de boetes).

Dat het aantal boetes in 2025 is toegenomen past bij het overlast- en criminaliteitsbeeld in de Binnenstad. In 2025 is de overlast in de Binnenstad toegenomen. Omwonenden en ondernemers van bijvoorbeeld omgeving Sijpesteijntunnel, Stationstraat, stationsgebied, Jaarbeursplein en de kop van Lombok hebben onlangs op verschillende manieren en op verschillende plekken hun zorgen en gevoelens van onveiligheid geuit.

Het aantal boetes dat is uitgeschreven in het VBO gebied ‘Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg’ is het afgelopen jaar afgenomen ten opzichte van het VBO ‘Stationsgebied en Lombok e.o’. Dit komt overeen met de ontwikkeling van de overlast- en criminaliteitscijfers in het gebied ‘Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg’ die vanaf 2024 zijn afgenomen.

Sancties Harddrugs THOR	2024					2025														2026
	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	maa	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan		
VBO Lucasbolwerk etc.	9	9	4	2		1	1	1			5	9	17	18	14	7	2	4		
VBO Stationsgebied	27	13	11	12	7	20	19	6	18	17	14	10	16	35	41	44	28	22		
Binnenstad	32	17	11	6	7	20	20	7	12	9	17	19	32	50	46	48	29	24		
Hele stad	39	24	16	15	7	21	20	8	19	18	24	21	33	56	59	55	34	28		

Sancties Harddrugs Politie	2024					2025														2026
	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	maa	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan		
Binnenstad	8	14	2	4	2	5	5	1	5	4	4	4	5	4	7	1	2	0		
Rest van de stad	2	6	1	2	2	0	1	1	5	8	4	0	3	0	5	2	2	1		
Hele stad	10	20	3	6	4	5	6	2	10	12	8	4	8	4	12	3	4	1		



De afgelopen anderhalf jaar is het aantal uitgeschreven bekeuringen gerelateerd aan het harddrugsverbod gemiddeld gezien afgenomen. Gemiddeld worden er bijna 5 bekeuringen per maand uitgeschreven door de politie.

Verblijfsontzeggingen

In 2025 zijn er 159 verblijfsontzeggingen uitgeschreven door politie en Toezicht en Handhaving in het gebied ‘Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg e.o.’. In 2024 ging het om 295 ontzeggingen.

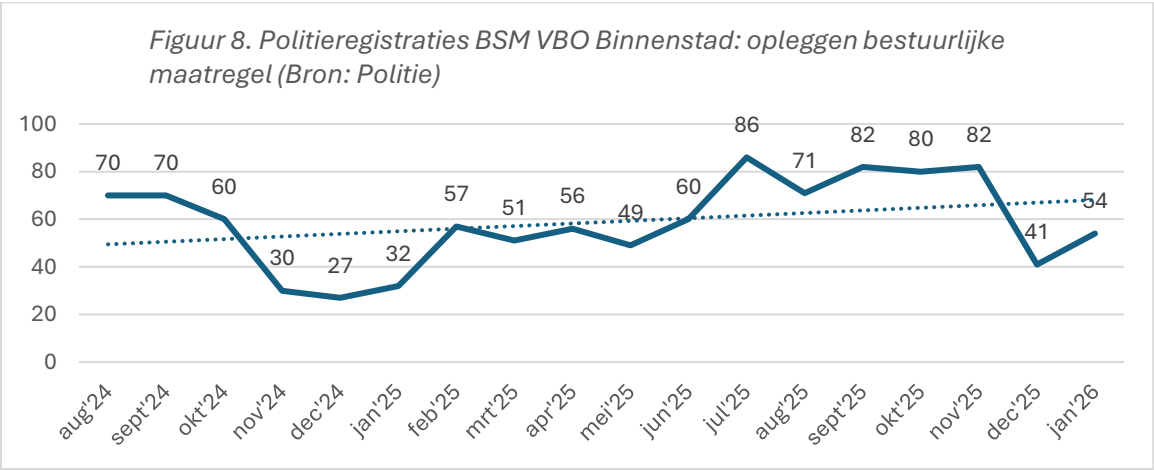
In 2025 zijn er 955 verblijfsontzeggingen uitgeschreven door politie en Toezicht en Handhaving in het gebied ‘Stationsgebied en Lombok e.o.’. In 2024 ging het om 850 ontzeggingen.

Net als de boetes voor het harddrugsverbod, neemt het aantal verblijfsontzeggingen in dit gebied af. Alleen in de zomermaanden is een toename te zien van ontzeggingen. Dit komt overeen met het overlastbeeld. In de zomermaanden verblijven er meer personen met een verslaving in Park Lepelenburg of bij het Lucasbolwerk (met name in de avond).

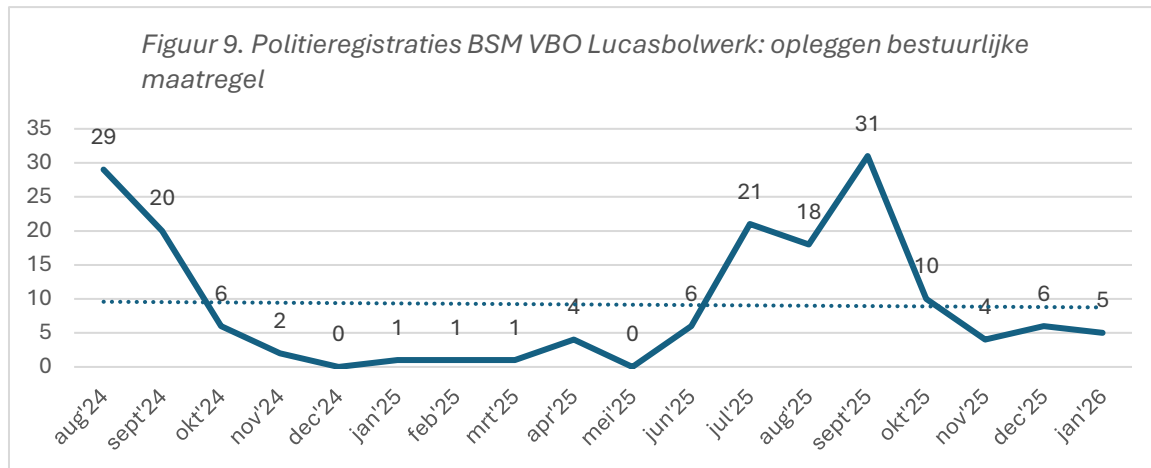
VBO THOR	2024					2025														2026
	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	maa	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan		
Lucasbolwerk e.o.	8	11	2	1	0	1	1	0	0	0	3	11	9	13	10	4	4	1		
Stationsgebied e.o.	31	17	11	16	13	13	18	10	19	21	24	18	19	27	43	40	18	21		

VBO Politie	2024					2025														2026
	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	maa	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan		
Lucasbolwerk e.o.	29	20	6	2	0	1	1	1	4	0	6	21	18	31	10	4	6	5		
Stationsgebied e.o.	52	65	63	33	28	32	53	52	57	57	72	66	49	54	80	76	37	53		

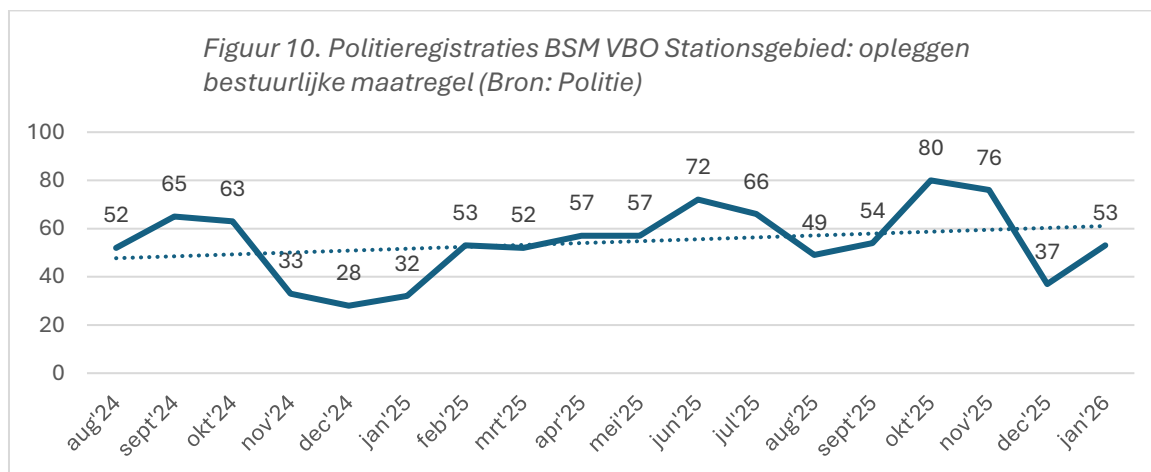
Bestuurlijke maatregel



Er is een stijging in het aantal bestuurlijke maatregelen dat per maand wordt opgelegd in de Binnenstad. In augustus 2024 was dit rond de 50 per maand, in januari 2026 rond de 70 per maand.



Het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen in VBO Lucasbolwerk is ongeveer gelijk gebleven, net iets onder de 10 opgelegde bestuurlijke maatregelen per maand gemiddeld. Zowel in augustus en september van 2024 als in juli t/m september van 2025 zijn duidelijke pieken te zien in de aantallen.



Het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen per maand in VBO Stationsgebied toont een lichte stijging. Waar in augustus 2024 het gemiddelde iets onder 50 per maand bedroeg, is dat in januari 2025 gemiddeld zo'n 60 opgelegde bestuurlijke maatregelen per maand.

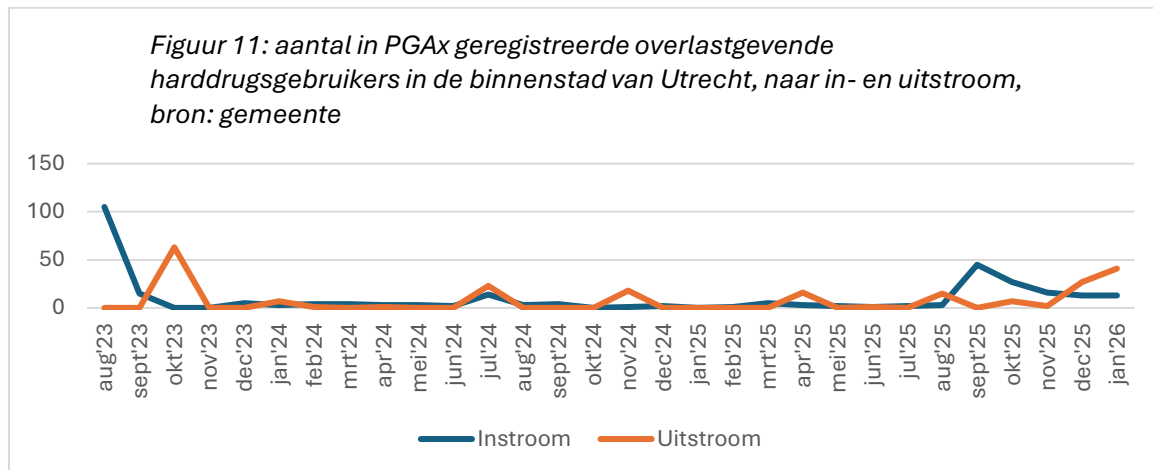
5. Achtergrond van de overlastgevers

5.1 Bevindingen vanuit de data:

PGAx en Eropaf-team

Om een beeld te schetsen van het aantal harddrugsgebruikers dat in beeld is, wordt er voor de analyse onder ander gekeken naar het PGAx systeem. Uit dat systeem blijkt dat er in het najaar van 2023 120 harddrugs gebruikende overlastgevers geregistreerd waren in het systeem. Een jaar na het harddrugsverbod, op 1 augustus 2024, waren dat er 54. Per 1 februari 2026 staan er 87 harddrugs gebruikende overlastgevers geregistreerd.

Sinds het najaar van 2023 tot en met januari 2026 zijn er 194 personen ingestroomd en 222 personen uitgestroomd.



Van de 87 personen die per 1 februari 2026 geregistreerd stonden, hebben er 28 Utrecht als huidige woonplaats, 21 hebben een woonplaats buiten Utrecht en van 38 personen is de woonplaats onbekend.

Niet alle unieke personen met een harddrugsverslaving die in de Binnenstad in de openbare ruimte worden gezien, zitten in het PGAx systeem. Het systeem geeft daardoor niet het volledige beeld van de omvang. Zo heeft het Eropaf-team in 2025 meer dan 1200 mensen gesproken en 600 persoonsgerichte interventies uitgevoerd.

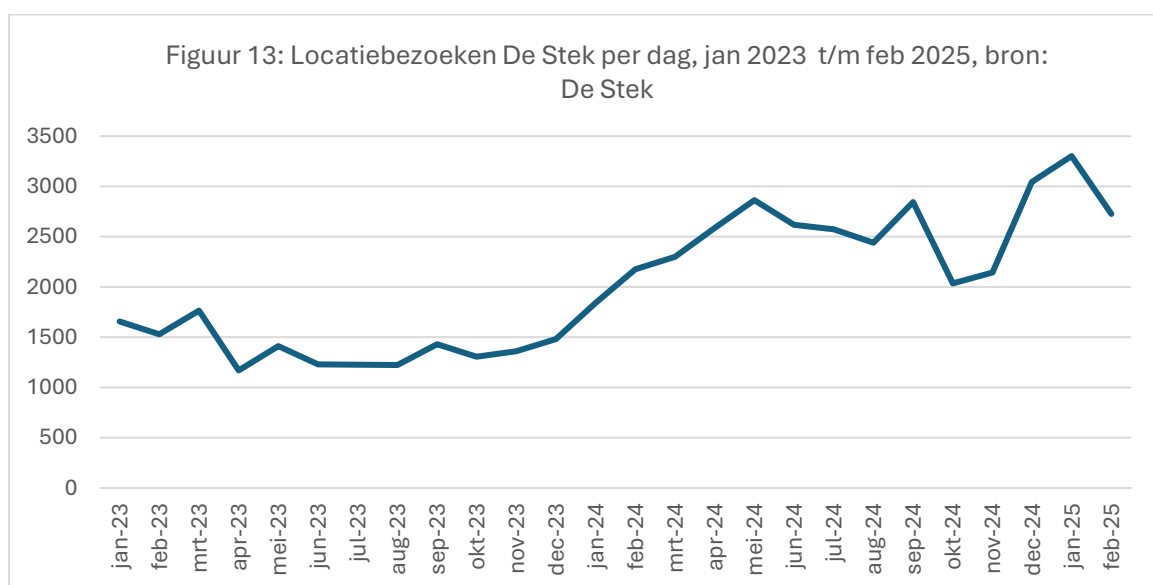
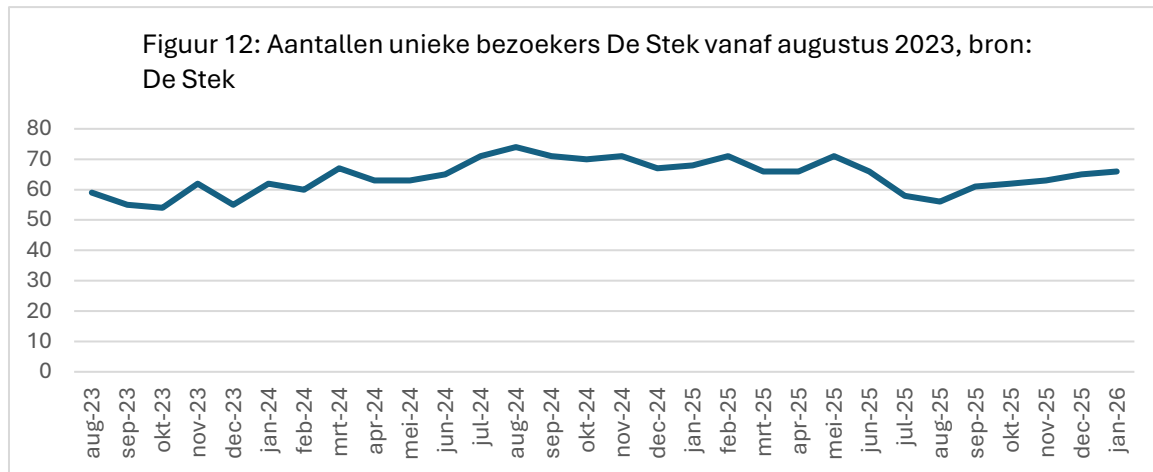
Het aantal geregistreeerde personen in PGAx, het aantal personen die instromen in het PGAx systeem en het aantal personen dat het Eropaf team heeft bereikt, laten zien dat de stad als geheel, vanuit zorg en veiligheid, voor een steeds grotere opgave staat. We zien een echte Utrechtse harde kern, maar nog steeds komen er veel mensen van buitenaf. Die zijn er vaak maar tijdelijk. Eind vorig jaar zette zich een trend in van de toename van Europese arbeidsmigranten die zich steeds meer mengen op de overlastlocaties met harddrugsverslaafden. Dus daar zien we ook een toename.

Cijfers de Stek

Bij De Stek is het eerste jaar na de invoering van het harddrugsverbod een toename te zien in aantallen unieke bezoekers en locatiebezoeken (lees: het aantal maal dat zij in- en uitlopen). Het afgelopen jaar is het aantal unieke bezoekers stabiel gebleven.

Het aantal locatie bezoeken is door een storing in het systeem geregistreerd tot februari 2025. Het aantal locatiebezoeken liet tot die periode een stijging zien.

Het is onduidelijk of een toename in het aantal unieke bezoekers en het aantal locatie bezoeken verband houdt met het maatregelenpakket, waaronder het harddrugsverbod. Wel wordt er bijvoorbeeld vanuit het Eropaf-team actief toegeleid naar zorg, zoals bijvoorbeeld naar De Stek.



6. Bevindingen ingezette maatregelen uit interviews en vragenlijsten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de interviews en ingevulde vragenlijsten weergegeven.

6.1 Inzet betrokken organisaties bij de aanpak

De bewoners en ondernemers die hebben deelgenomen aan de groepsinterviews zijn allen zeer te spreken over de inzet van de betrokken organisaties bij de aanpak. Ze zijn blij met de zichtbaar aanwezige politie, toezicht & handhaving en het Eropafteam. Ook uit de inhoud van de gevoerde gesprekken met het onderzoeksteam blijkt een grote betrokkenheid bij de problematiek van deze doelgroep en de aanpak daarvan. Bij de betrokken organisaties is ook waardering voor elkaars inzet.

De betrokken handhavende en zorgorganisaties geven aan dat als er maatregelen verdwijnen uit het pakket de impact kleiner wordt. De aanpak wordt dan zwakker. Een combinatie van handhavende en zorgmaatregelen zorgt voor de juiste balans en effectievere samenwerking.

De aanpak heeft tools nodig: een combinatie tussen grenzen stellen (handhaven en boetes) en perspectief bieden via de zorg.

Het harddrugsverbod is hierbij een stuk gereedschap om overlast tegen te gaan. Het harddrugsverbod is geen doel op zich, maar een onderdeel van het geheel. Het blijkt één van de voornaamste gronden voor het uitschrijven van een verblijfsontzegging.

Er is begrip voor de verslaving, het handhaven van het harddrugsverbod is niet gericht op het achternazitten van harddrugsgebruikers, maar als middel om op te treden tegen overlast.

Als het harddrugsverbod verdwijnt is het beeld dat de overlast van gebruikers uit andere steden weer toeneemt vanwege de aanzuigende werking van Utrecht. Er ontstaat een onveilige situatie waarbij het moeilijk wordt voor hulpverleners om contact te leggen met de doelgroep: de groepen worden te groot en daardoor moeilijker benaderbaar

Duurzame verbetering vraagt in de eerste plaats om passende zorg; handhaving blijft nodig als ondersteunend instrument zolang zorg nog niet toereikend is om overlast te voorkomen. Het grootste knelpunt is het tekort aan zorg, verblijfs- en woonplekken.

Het beeld is dat de doelgroep groter wordt, maar de capaciteit bij partijen beperkt blijft.. Het is belangrijk om de drempel voor buiten gebruiken zo hoog mogelijk te houden en binnen gebruik gemakkelijker te maken. Daarom wordt gepleit voor meer gebruikersruimtes en woonconcepten die perspectief bieden op een betere toekomst voor de doelgroep.

De overlast op straat wordt niet alleen veroorzaakt door mensen die geen perspectief hebben op een plek. Er zijn ook overlastplegers die een eigen (zorg) plek hebben. Contact met de doelgroep en passende zorg blijft essentieel.

Tabel Beoordeling effect maatregelen tegen overlast harddrugsgebruikers professionals

1. Extra toezicht door politie in de omgeving	83 % maatregel heeft veel effect 17 % maatregel heeft een beetje effect
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving	83 % maatregel heeft veel effect 17 % maatregel heeft een beetje effect
3. Cameratoezicht	28 % maatregel heeft veel effect 56 % maatregel heeft een beetje effect 16% weet het niet
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	17 % maatregel heeft veel effect 61 % maatregel heeft een beetje effect 22% maatregel heeft geen effect
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging	67 % maatregel heeft veel effect 28 % maatregel heeft een beetje effect 5 % maatregel heeft geen effect
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	28 % maatregel heeft veel effect 61 % maatregel heeft een beetje effect 11% maatregel heeft geen effect
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')	78 % maatregel heeft veel effect 22 % maatregel heeft een beetje effect

8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek	61 % maatregel heeft veel effect 33 % maatregel heeft een beetje effect 6% weet het niet
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	50 % maatregel heeft veel effect 33 % maatregel heeft een beetje effect 17 % weet het niet
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	17 % maatregel heeft veel effect 67 % maatregel heeft een beetje effect 16% maatregel heeft geen effect

Over het algemeen denken de gesproken handhavende en zorgorganisaties dat de maatregelen effect hebben. De hoogte van de boetes en de schulden die daardoor ontstaan voor de harddruggebruikers is een aandachtspunt. De boetes waarvan het effect pas helder wordt als de gebruiker verder in een zorgtraject zit en perspectief heeft, kan (samen met eventuele andere schulden) een negatieve impact hebben op verder herstel.

Over het effect van cameratoezicht en het aanbieden van activiteiten bij gebruikersruimte De Stek is de groep verdeeld.

Op basis van deze uitkomsten kan worden geconcludeerd in vergelijking met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek uit 2024 dat het 10 maatregelenpakket als geheel effect heeft op het bestrijden van de overlast door harddruggebruikers.

Samenwerking

Het is een gezamenlijke aanpak van handhavende en zorgorganisaties onder regie van de gemeente. De betrokken organisaties geven aan dat de samenwerking ook essentieel is voor de aanpak. De combinatie van handhavende en zorgmaatregelen in het tien maatregelen pakket van de aanpak zorgt voor de juiste balans en effectieve samenwerking.

6.2 Bewoners en ondernemers

Hoewel het onderzoeksteam zich realiseert dat het juist de meest betrokken bewoners en ondernemers heeft gesproken voor dit onderzoek, willen we benoemen dat de inbreng zeer constructief is geweest en we terugkijken op goede gesprekken waar in openheid over de problematiek werd gesproken. Deze samenwerking moet gekoesterd worden. Utrecht mag blij zijn met deze betrokken bewoners en ondernemers die proberen mee te denken en oog houden voor de problematiek van de doelgroep.

Behalve de omwonenden van de Van Sijpesteijnkade en Stationsstraat waren alle deelnemers ook betrokken bij het onderzoek van bureau Beke in 2024. Allen vinden behoud van alle maatregelen van groot belang en zijn bang dat als het “harddrugverbod” uit de APV verdwijnt de situatie verslechtert en teruggaat naar de situatie zoals die voor 2023 was.

Bewoners Lepelenburg & Hieronymusplantsoen

Het beeld van omwonenden van Lepelenburg is dat de situatie daar een beetje is verbeterd sinds de zomer van 2024, soms is het goed, maar het verschilt per periode. Er zijn echter geen grote incidenten meer geweest, voor zover bekend. Structureel is de verbetering te weinig.

Het huidige beleid met maatregelen moet in stand blijven. Dat de gemeente en politie aandacht hebben voor de overlast in dit gebied ervaren ze als geruststellend, handhaving en politie zijn

zichtbaar aanwezig en dat helpt. Ook het Eropafteam is bekend. Als het harddrugsverbod uit de APV verdwijnt is het beeld van de omwonenden dat dit een aanzuigende werking zal hebben op harddrugsgebruikers van buiten Utrecht. Volgens deze bewoners hebben de tien maatregelen gezamenlijk het meeste effect. Het is één pakket van maatregelen, de maatregelen versterken elkaar. Daarnaast is er meer nodig, er zijn vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregelen. Inzet moet zijn de overlastgevende harddrugsgebruikers van de straat te houden en hen een plek binnen geven om te gebruiken. In het pamflet⁹ dat in 2023 door de bewoners hier aan het gemeentebestuur is aangeboden, is ook een tweede gebruikersruimte zoals de Stek genoemd, dit advies blijft staan.

Bewoners en ondernemers Lucasbolwerk

Het beeld van de vertegenwoordigers van het Lucasbolwerk is dat de situatie zeker is verbeterd.

Met het 10 maatregelen pakket, waarmee in 2023 is gestart, lukt het de overlast veroorzaakt door harddrugsgebruikers in het Lucasbolwerk te verbeteren. In de groep overheerst het gevoel dat als het harddrugsverbod verdwijnt uit de APV de situatie op het Lucasbolwerk direct verslechtert. De omwonenden willen dat het pakket van maatregelen inclusief het harddrugsverbod wordt gecontinueerd.

De situatie op de dag is verbeterd en dat geeft rust. Je wordt niet meer lastiggevalen op straat. Je kunt overdag ook door het park lopen. In de avond schommelt het beeld, maar de groep is niet zo groot meer. Het zijn nu kleinere groepen, meer verspreid. Het verplaatsen en verdunnen waardoor de overlast verspreid is, wordt als een goed middel beschouwd. Overlastgevende harddrugsgebruikers van buiten Utrecht worden niet meer gezien. Maar daar moeten partijen wel bovenop blijven zitten. Er zijn heel weinig of zelden nog confrontaties. Het pakket aan maatregelen in samenhang werkt. Een bedelverbod mist nog. De ondernemers en bewoners zijn ook van mening dat deze problematiek bij de stad hoort.

Daarnaast zien zij graag een andere inrichting van het park. Op dit moment maakt de inrichting van het park het gemakkelijk voor harddrugsgebruikers daar te gebruiken.

Bewoners Van Sijpesteijkade en Stationsstraat (omgeving de Stek)

Het beeld van de aanwezige bewoners van de Van Sijpesteijkade en Stationsstraat (omgeving de Stek) is dat de aanpak niet volstaat, zij ervaren veel overlast van harddrugsgebruikers en dakloze mensen. (NB wel zijn ze erg blij met de huidige (tijdelijke) inzet van de stewards). Een combinatie van grenzen stellen en perspectief bieden is goed. Echter het pakket voor handhavend optreden moet meer mogelijkheden bevatten, zoals een samenscholingsverbod.

Bewoners geven aan dat in de nacht de aanpak in/rondom de Stationsstraat tekort schiet, er is nog steeds sprake van veel overlast door verwarde mensen, ook in de vroege ochtend. Overdag is de problematiek bijna weg. De situatie rondom de Van Sijpesteijkade is aanzienlijk verslechterd. Volgens hen is er in ieder geval een gebrek aan effectief beleid. Ze zijn wel erg blij met de inzet van stewards op dit moment bij de Stek. Bewoners geven aan dat er veel te veel ruimte is voor gebruikers om de omgeving van de Van Sijpesteijkade te domineren. Bewoners geven aan dat de overlast dagelijks negatieve impact heeft.

⁹ Pamflet met de titel: “Grenzen realiseren door perspectief bieden”, November 2022, Pamflet harddrugsoverlast bewoners en ondernemers Lucasbolwerk en omgeving. Dit Pamflet is opgesteld door een aantal burgerleden uit de overleggroep “Harddrugsoverlast Lucas Bolwerk/Hieronymusplantsoen”.

Volgens de bewoners moet het gebruiksverbod harddrugs blijven, er zijn op dit moment al veel te weinig grenzen. Bij het verdwijnen van het harddrugsverbod verdwijnt er een instrument om grenzen te stellen.

Aan omwonenden en ondernemers is gevraagd een cijfer te geven aan het gevoel van veiligheid op dit moment in het eigen woon- of werkgebied. Waarbij 1 een zeer onveilig gevoel en 10 een zeer veilig gevoel betekent.

Tabel Cijfer voor het gevoel van veiligheid op dit moment bewoners en ondernemers

Gebied:	Lucasbolwerk	Lepelenburg & Hieronymusplantsoen	Van Sijpesteijnkade en Stationsstraat
Gemiddelde cijfer:	7,3	5,5	4,5

Tabel Beoordeling effect maatregelen tegen overlast harddrugsgebruikers bewoners en ondernemers

1. Extra toezicht door politie in de omgeving	60% maatregel heeft veel effect 40% maatregel heeft een beetje effect
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving	40% maatregel heeft veel effect 50% maatregel heeft een beetje effect 10% maatregel heeft geen effect
3. Cameratoezicht	10 % maatregel heeft veel effect 60 % maatregel heeft een beetje effect 30 % maatregel heeft geen effect
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	20 % maatregel heeft veel effect 70 % maatregel heeft een beetje effect 10% maatregel heeft geen effect
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging	50 % maatregel heeft veel effect 40 % maatregel heeft een beetje effect 10% maatregel heeft geen effect
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	20% maatregel heeft veel effect 60 % maatregel heeft een beetje effect 20% weet het niet
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')	50 % maatregel heeft veel effect 40 % maatregel heeft een beetje effect 10 % weet het niet
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek	30 % maatregel heeft veel effect 50 % maatregel heeft een beetje effect 20% weet het niet
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	30 % maatregel heeft veel effect 40 % maatregel heeft een beetje effect 30% weet het niet
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	20 % maatregel heeft veel effect 40 % maatregel heeft een beetje effect 40% weet het niet

De bovenstaande tabel laat over het effect van de tien maatregelen geen eenduidig beeld zien bij de bewoners en ondernemers, het oordeel is dat de meerderheid van mening is dat de maatregelen een beetje helpen tegen de overlast. Daarbij is wel aangegeven dat het

gezamenlijke pakket met 10 maatregelen gezamenlijk meer effect heeft. Ze kunnen niet los van elkaar worden gezien. Mogelijk dat dit verklaart waarom de cijfers een minder positief beeld laten zien.

Op basis van deze uitkomsten kan worden geconcludeerd in vergelijking met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek uit 2024 dat volgens de respondenten het extra toezicht door politie of boa's in de omgeving nog steeds het beste helpt tegen overlast. Het geloof in het effect van cameratoezicht is minder geworden. In 2024 gaf 77% aan dat het uitschrijven van een boete geen effect zou hebben, nu denkt 65 % dat boetes een beetje effect hebben. Een grotere meerderheid ziet dat de zorgmaatregelen een beetje tot veel effect hebben.

Tabel effect maatregelen op het gevoel van veiligheid bewoners en ondernemers

1. Extra toezicht door politie in de omgeving	50% maatregel heeft veel effect 50 % maatregel heeft een beetje effect
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving	40% maatregel heeft veel effect 60% maatregel heeft een beetje effect
3. Cameratoezicht	30 % maatregel heeft veel effect 30 % maatregel heeft een beetje effect 40 % maatregel heeft geen effect
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	30% maatregel heeft veel effect 50 % maatregel heeft een beetje effect 20% maatregel heeft geen effect
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging	50 % maatregel heeft veel effect 50 % maatregel heeft een beetje effect
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	20 % maatregel heeft veel effect 50% maatregel heeft een beetje effect 30 % weet het niet
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')	50% maatregel heeft veel effect 40 % maatregel heeft een beetje effect 10 % maatregel heeft geen effect
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek	30 % maatregel heeft veel effect 70 % maatregel heeft een beetje effect
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	30 % maatregel heeft veel effect 50% maatregel heeft een beetje effect 20 % maatregel heeft geen effect
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	30% maatregel heeft veel effect 50 % maatregel heeft een beetje effect 20% weet het niet

Het beeld is dat de maatregelen in het algemeen een beetje effect hebben op het gevoel van veiligheid.

Op basis van deze uitkomsten kan worden geconcludeerd in vergelijking met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek uit 2024 dat er niet één maatregel uitspringt, alle maatregelen dragen een beetje of veel bij aan het gevoel van veiligheid. In 2024 gaf zeven procent van de omwonenden en ondernemers aan zich juist onveiliger te gaan voelen door de maatregel 'afspraken met hostels' (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken), deze maatregel heeft nu juist een positief effect op het gevoel van veiligheid.

6.3 Belangenbehartigers doelgroep

De belangenbehartigers pleiten voor meer zorg gericht op perspectief bieden. Verder werd toegelicht dat te veel regels niet werkt voor de doelgroep, regels zorgen ervoor dat gebruikers uit beeld raken, zorg mijden en wellicht met extremere problematiek weer in beeld komen. Zij delen het beeld dat er veel gebruikers zijn (steeds meer) in Utrecht, een groot deel daarvan geven geen overlast, echter het is voorstelbaar dat een deel in de toekomst wel vervalt in overlastgevend gedrag.

Over het maatregelenpakket zijn de belangenvertegenwoordigers niet positief. Het draagt naar hun mening maar beperkt bij om de overlast door overlastgevende harddruggebruikers te verminderen. Het uitdelen van boetes voor het gebruik van harddrugboetes wordt als zinloos gezien.

De belangenbehartigers geven aan dat de toegang tot zorg is verslechterd, doordat de doelgroep de toegangsregels tot de gebruikersruimte als streng ervaren en er te weinig plek is in de gebruikersruimte. Zij zien graag meer gebruikersruimten waarin zorg met perspectief wordt aangeboden voor de gebruikers en het laagdrempelig is om binnen te gebruiken (niet te veel regels in locatie). Dat zou ook bij kunnen dragen aan het verspreiden van de overlast en het verminderen van de overlast bij De Stek.

Tabel Beoordeling effect maatregelen tegen overlast harddruggebruikers belangenbehartigers

1. Extra toezicht door politie in de omgeving	67% maatregel heeft een beetje effect 33 % maatregel heeft geen effect
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving	67% maatregel heeft een beetje effect 33 % maatregel heeft geen effect
3. Cameratoezicht	33% maatregel heeft een beetje effect 67 % maatregel heeft geen effect
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	33% maatregel heeft een beetje effect 67 % maatregel heeft geen effect
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging	100% maatregel heeft een beetje effect
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	67% maatregel heeft een beetje effect 33 % maatregel heeft geen effect
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')	33 % maatregel heeft veel effect 67% maatregel heeft een beetje effect
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek	100 % maatregel heeft een beetje effect
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	33 % maatregel heeft veel effect 67 % maatregel heeft een beetje effect
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	67% maatregel heeft een beetje effect 33 % maatregel heeft geen effect

Bovenstaande tabel geeft aan dat volgens de belangenbehartigers de maatregelen in het algemeen een beetje effect hebben tegen de overlast. Het uitschrijven van boetes draagt niet bij aan het welzijn van de doelgroep op de langere termijn.

In 2024 is meer in algemene zin gevraagd wat harddrugsgebruikers van de maatregelen vonden. Net als in 2024 is aangegeven dat harddrugsgebruikers, mensen zijn die zorg nodig hebben.

6.4 Inzet gemeente

De gemeente (OOV), voert regelmatig overleg met diverse beheergroepen van bewoners en met partners om veiligheidsissues te bespreken. Er wordt actief ingezet op het tegengaan van overlast. De rol van de gemeente wordt door alle deelnemers genoemd als belangrijk. De omwonenden en ondernemers geven aan zich gehoord te voelen door de gebiedsmanager veiligheid en het team. Zij waarderen de inzet, betrokkenheid en goede wil. Ondanks dat het de problemen niet oplost.

6.5 Overig

De 10 grootste Nederlandse gemeenten hebben een verbod op openlijk gebruik van harddrugs opgenomen in hun APV. Alleen Utrecht heeft daarbij een horizonbepaling opgenomen in de APV. Uit landelijke inventarisaties door RTL nieuws bleek eerder al dat een meerderheid van de Nederlandse gemeenten een APV-verbod op drugsgebruik in de openbare ruimte heeft ingevoerd. Als het APV artikel uit de Utrechtse APV verdwijnt, is Utrecht dus de enige van de 10 grote steden zonder “gebruiksverbod harddrugs”.

Verschillende professionals noemen de centrale ligging van Utrecht als kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit. Zij geven aan dat Utrecht hierdoor een goede uitvalsbasis naar de rest van het land biedt¹⁰.

Uit bevindingen van de gezondheidsmonitor onder jongvolwassenen blijkt dat in Utrecht meer soft- en harddrugs wordt gebruikt dan gemiddeld in Nederland. In vergelijking tot de andere grote steden is in 2024 het gebruik in Utrecht relatief hoog van 3- of 4-MMC, amfetamine en ketamine¹¹.

7. Conclusie

De volgende conclusie wordt getrokken op basis van de beschikbare cijfers en gevoerde gesprekken inclusief vragenlijsten aangaande de hoofdvraag van het evaluatieonderzoek:

Wat zijn de effecten van de maatregelen op openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers?

Met het tien maatregelen pakket, waarmee in 2023 is gestart, lukt het de overlast veroorzaakt door harddrugsgebruikers in de stad te verminderen. De hoofdconclusie van het onderzoek door bureau Beke uit oktober 2024 blijft grotendeels in stand, specifiek:

Het pakket van maatregelen realiseert ‘verdunning’ van de doelgroep over de stad, waardoor mogelijke overlast enigszins verdeeld wordt over meerdere gebieden. Voor veldwerkers zijn kleinere groepen gemakkelijker om contact mee te leggen en te houden.

¹⁰ Uit Van de top tot de straat, Drugscriminaliteitbeeld Utrecht 2025 van Bureau Broekhuizen, November 2025, pag 27.

¹¹ Uit van de top tot de straat, Drugscriminaliteitsbeeld Utrecht 2025 van Bureau Broekhuizen, November 2025, pag. 8.

De maatregelen zijn vanuit zowel zorg als veiligheid in balans. De aanpak heeft tools nodig: een combinatie van grenzen stellen (handhaven en boetes) en perspectief bieden via de zorg.

Het harddrugsverbod is hierbij een stuk gereedschap om overlast tegen te gaan. Het harddrugsverbod is geen doel op zich, maar een onderdeel van het geheel. Het blijkt één van de voornaamste gronden voor het uitschrijven van een verblijfsontzegging. Verdwijnt deze maatregel uit de APV dan is de verwachting dat dit een aanzuigende werking zal realiseren voor nieuwe gebruikers en harddrugsdealers.

Ook ontstaan er mogelijk grotere groepen hetgeen voor hulpverleners een onveilige situatie oplevert: het wordt moeilijk om contact te leggen met de doelgroep.

Gezien het grootstedelijke karakter van Utrecht zal deze vorm van overlast nooit helemaal verdwijnen, Het verdunnen of verspreiden van de overlast moet de inzet blijven.

Ook blijft het beeld dat de groep deels kan worden beschouwd als kwetsbare, zieke mensen die zoveel mogelijk toegeleid moet worden naar zorg en ondersteuning. Het Eropafteam levert hierbij een belangrijke positieve bijdrage. Het lukt om een deel van de doelgroep toe te leiden naar zorg en/of ondersteuning. Echter wordt hierbij opgemerkt dat de wachtlijsten voor zorg lang zijn en de zorg niet altijd voldoende aansluit bij wat de doelgroep nodig heeft. Meer en gevarieerder zorgaanbod wordt aanbevolen.

Of de doelgroep die resteert in het gebied voor een groter deel de nodige binding heeft met Utrecht kan op basis van beschikbare cijfers niet worden vastgesteld.

Het aantal geregistreerde personen in PGAX, het aantal personen die instromen in het PGAX systeem en het aantal personen die het Eropaf team heeft bereikt, laten zien dat we als stad in het geheel, vanuit zorg en veiligheid, voor een steeds grotere opgave staan. Een deelnemer aan een groepsinterview: “We zien een echte Utrechtse harde kern, maar nog steeds komen er veel mensen van buitenaf”. Die zijn er vaak maar tijdelijk. Eind vorig jaar zette zich een trend in van de toename van Europese arbeidsmigranten die zich steeds meer mengen op de overlastlocaties met harddrugsverslaafden. Dus daar zien we ook een toename.

Het gezamenlijke pakket aan maatregelen (10) heeft effect, als er maatregelen verdwijnen uit dat pakket wordt de impact kleiner. De aanpak wordt dan zwakker. En is de aanpak dan nog toekomstbestendig? Een deelnemer aan een groepsinterview gaf aan: “We staan dan 1-0 achter als de groep groter wordt”. De betrokken organisaties geven aan dat bij het verdwijnen van maatregelen de samenwerking verzwakt tussen de handhavende en zorgorganisaties. Een combinatie van handhavende en zorgmaatregelen zorgt voor de juiste balans en effectievere samenwerking.

Ten aanzien van het zorgaanbod

Het probleem van harddrugsgebruik wordt niet opgelost met dit pakket aan maatregelen: “Het zijn pleisters, die je blijft plakken”. Het is vooral belangrijk dat er zorg wordt geboden. Toepassen van dwang moet mogelijk zijn: “Zacht waar het kan, streng waar het moet”. “We moeten drempels voor gebruik buiten blijven verhogen en drempels voor gebruik binnen vergemakkelijken”. Er is een duidelijke wens over meer zorgaanbod te beschikken.

Volgens de deelnemers aan de interviews vraagt duurzame verbetering in de eerste plaats om passende zorg; handhaving blijft nodig als ondersteunend instrument zolang zorg nog niet toereikend is om overlast te voorkomen. Het grootste knelpunt is het tekort aan zorg. “We zien

dat de omvang van de groep groter wordt, maar de capaciteit bij partijen blijft beperkt”. Er wordt gepleit voor meer gebruikersruimtes en woonconcepten die perspectief bieden op een betere toekomst voor de doelgroep.

De hoogte van de boetes en de schulden die daardoor ontstaan voor de harddruggebruikers is een aandachtspunt. De boetes waarvan het effect pas helder wordt als de gebruiker verder in een zorgtraject zit en perspectief heeft, kan (samen met eventuele andere schulden) een negatieve impact hebben op verder herstel.

8. Aanbevelingen voor versterken van de aanpak

Uit de gesprekken kwamen de volgende ideeën voor het versterken van de aanpak:

- Meer en meer gevarieerd zorgaanbod gericht op het perspectief bieden voor de doelgroep.
- Een tweede gebruikersruimte zoals de Stek, om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag en verdelen van overlast in de stad.
- Meer (beschermde) woonvormen voor deze doelgroep.
- Onderzoek mogelijkheden schuldhulpverlening breder in te zetten dan nu het geval is (ook voor de doelgroep die niet in de strafketen zit) vanwege ontstane schulden door de hoge boetes.
- Evaluatie: Ook is het een uitgesproken advies om geen geld en tijd te investeren in steeds evalueren van de maatregelen, beter om deze tijd en geld te investeren in de zorg voor de doelgroep of extra uren voor het ErOpAfTeam.

Aanvullend door bewoners en ondernemers:

- Onderzoek de mogelijkheden voor meer inzet op een dealeraanpak, zoals meer mogelijkheden voor fouilleren en bij het fouilleren afpakken van gevonden harddrugs.
- Meer instrumenten voor grenzen stellen, zoals invoeren van een samenscholingsverbod in de omgeving van de Sijpesteijntunnel.
- Onderzoek de mogelijkheid De Stek te verhuizen naar buiten de (binnen)stad.
- Aanpassen inrichting parken in het gebied, zodat harddruggebruik moeilijk wordt.
- Ook worden nog kansen gezien in het aanpassen van de openbare ruimte rondom De Stek, zodat harddruggebruik moeilijker wordt.

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijsten

VRAGENLIJST (betrokken organisaties bij de aanpak overlast harddrugsgebruikers):

Bijlage bij de uitnodiging.

Wij vragen u bijgevoegde korte vragenlijst in te vullen.

Het invullen van de vragenlijst helpt het onderzoeksteam een completer beeld van de huidige situatie en het zicht krijgen op de impact van de maatregelen tegen de overlast van harddrugsgebruikers.

U kunt deze vragenlijst ingevuld inleveren bij het onderzoeksteam.

Algemene gegevens

Uw naam: _____

Uw organisatie: _____

Hoe oordeelt u over het pakket van maatregelen die sinds 2023 wordt ingezet?

Hieronder staat de lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de overlast van de doelgroep. Wilt u aangeven of ze naar uw mening effect hadden op het bestrijden van de overlast van de doelgroep? Zet een kruisje.

	Maatregel heeft geen effect	Maatregel heeft beetje effect	Maatregel heeft veel effect
1. Extra toezicht door politie in de omgeving			
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving			
3. Cameratoezicht			
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)			
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging			
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik			
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')			
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek			
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek			
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)			
11. Anders (licht toe):			

2. Wat is naar uw mening belangrijk voor de aanpak van overlast en criminaliteit door harddrugsgebruikers?

3. Heeft u nog suggesties voor de aanpak die de overlast en criminaliteit van de doelgroep kunnen tegengaan?

VRAGENLIJST (voor omwonenden en ondernemers):

Bijlage bij de uitnodiging.

Aansluitend het interview vragen wij u bijgevoegde korte vragenlijst in te vullen.

Het invullen van de vragenlijst helpt het onderzoeksteam een completer beeld van de huidige situatie en het zicht krijgen op de impact van de maatregelen tegen de overlast van harddrugsgebruikers.

U kunt deze vragenlijst ter plekke inleveren bij het onderzoeksteam.

Algemene gegevens

Wat is uw geslacht? O Vrouw O Man O Dat wil ik niet zeggen O Anders, namelijk: _____

Wat is uw leeftijd? O 15 - 25 O 26 - 35 O 36 - 45 O 46 - 55 O 56 - 65 O 66 - 75 O 76 - 85 O 86 - 95 O 96 of ouder

U bent? Meerdere antwoorden mogelijk O Ondernemer O Omwonende O Anders, namelijk:

Vragen:

1. Kunt met een cijfer tussen 1 t/m 10 aangeven wat uw veiligheidsgevoel op dit moment in het Lucasbolwerk? Hierbij is 1 een zeer onveilig gevoel en 10 een zeer veilig gevoel.
Cijfer: _____

2. Is de situatie in het Lucasbolwerk door de inzet van alle maatregelen volgens u verbeterd, gelijk gebleven of verslechterd sinds de zomer van 2024?

Antwoord:

3. Hoe oordeelt u over het pakket van maatregelen dat sinds 2023 wordt ingezet?

Hieronder staat de lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de overlast van de doelgroep. Wilt u aangeven of ze naar uw mening effect hadden op het bestrijden van de overlast van de doelgroep? Zet een kruisje.

	Maatregel heeft geen effect	Maatregel heeft beetje effect	Maatregel heeft veel effect
1. Extra toezicht door politie in de omgeving			
2. Extra toezicht door boa's in de omgeving			
3. Cameratoezicht			
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)			
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging			
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik			
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')			
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek			
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek			
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)			
11. Anders (licht toe):			

4. Hieronder staat opnieuw de lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de overlast van de doelgroep. Wilt u aangeven welk effect deze maatregelen hebben op uw gevoel van veiligheid? Zet een kruisje.

	Maatregel heeft geen effect op mijn gevoel van veiligheid	Maatregel heeft beetje effect op mijn gevoel van veiligheid	Maatregel heeft veel effect op mijn gevoel van veiligheid
1. Extra toezicht door politie in de omgeving			

2. Extra toezicht door boa's in de omgeving			
3. Cameratoezicht			
4. Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)			
5. Het opleggen van een verblijfsontzegging			
6. Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik			
7. Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf team')			
8. Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek			
9. Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek			
10. Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)			
11. Anders (licht toe):			

5. Heeft u nog suggesties voor nieuwe maatregelen die de overlast en criminaliteit van de doelgroep kunnen tegen gaan?