

## **Ingangen voor Uitgaansbeleid**

*Verkennend onderzoek naar uitgaansbeleid van  
Nederlandse gemeenten*

Eindrapportage  
Projectgroep  
Over Last Centrum

HORECANOOTA GEMEENTE  
DECEMBER 2002



Enschede – Utrecht, januari 2006



Horeca kiest voor veilig glas  
videocamera's bij uitgaansce

---

# Ingangen voor Uitgaansbeleid

## *Verkennd onderzoek naar uitgaansbeleid van Nederlandse gemeenten*

---

### COLOFON

M.G.J. Keijsers  
Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Opleiding Bestuurskunde

Begeleiding Bestuurskunde, Universiteit Twente  
Dhr. Dr. A. Timmermans  
Dhr. Prof. Dr. A.H.M. Kerkhoff

Begeleiding STAP (Stichting Alcoholpreventie)  
Dhr. Drs. J. Mulder

Enschede – Utrecht,

Datum: 11-01-2006  
Versie: 1.0 final

Bestelnummer: U.2006.01

STAP (Stichting Alcoholpreventie)  
Postbus 8181  
3503 RD Utrecht  
Tel: 030 6565041  
Fax: 030 6565043  
E-mail: [stap@alcoholpreventie.nl](mailto:stap@alcoholpreventie.nl)

Internet: [www.alcoholpreventie.nl](http://www.alcoholpreventie.nl)  
[www.alcoholreclame.nl](http://www.alcoholreclame.nl)  
[www.alcoholenopvoeding.nl](http://www.alcoholenopvoeding.nl)  
[www.alcoholenzwangerschap.nl](http://www.alcoholenzwangerschap.nl)  
[www.alcoholbeleid.nl](http://www.alcoholbeleid.nl)

© Stichting Alcoholpreventie

# Samenvatting

In opdracht van de Stichting Alcoholpreventie is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar uitgaansbeleid van Nederlandse gemeenten. Tot op heden is er geen vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar uitgaansbeleid in Nederland. Er is gekozen om vier gemeenten te onderzoeken op de behaalde successen en de bijdrage van ingezette instrumenten aan het succes. Dit onderzoek biedt een eerste inzicht in uitgaansbeleid van Nederlandse gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in 2005 in de vorm van een doctoraalopdracht voor de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In het eerste deel van het onderzoek zijn vier gemeenten geselecteerd die de laatste jaren nadrukkelijk in beeld zijn gekomen met hun uitgaansbeleid. Over elke gemeente is informatie in de vorm van beleidsdocumenten en krantenartikelen verzameld, om een beeld te krijgen van het uitgaansbeleid. Vervolgens is een interview gehouden met een ambtenaar van de gemeente, die zich bezighoudt met het uitgaansbeleid. Met het bestuderen van de vier cases is geprobeerd een beeld te vormen van de behaalde successen en de manier waarop ingezette beleidsinstrumenten daaraan een bijdrage leveren.

De resultaten laten zien dat het lastig blijkt om vast te stellen in hoeverre het uitgaansbeleid als succesvol betiteld kan worden. Gemeenten zelf beschikken niet of niet voldoende over gegevens om hierover uitspraken te doen. Aan de hand van beperkt beschikbare politiecijfers en evaluatierapportages kan dan ook slechts een indicatie worden gegeven van het succes van het beleid. Gebleken is, waarbij enige voorzichtigheid dus geboden is, dat de kleinste gemeente het meest succesvol was en de grootste gemeente de minste teruggang van problematiek heeft weten te realiseren. Voor wat betreft de inzet van instrumenten blijkt persoonsgerichte sturing het meest toegepast te worden door gemeenten om het uitgaanspubliek tot gewenst gedrag aan te zetten. Politie en horeca worden vooral met meerzijdige instrumenten bewerkt. Relatief weinig aandacht is er voor communicatieve instrumenten. Van kengetallen en incentives wordt in het geheel geen gebruik gemaakt. Als naar de onderwerpen waarop sturingsinstrumenten betrekking hebben wordt gekeken, dan valt op dat slechts twee gemeenten aandacht hebben voor alcohol en drugs, die door onderzoekers vaak als oorzaken worden gezien van het optreden van overlast. De andere twee gemeenten blijken geen aandacht te hebben voor dit onderwerp. Veel aandacht gaat uit naar toezicht op het uitgaanspubliek, sluitingstijden van horeca en gedragsregels voor uitgaanspubliek.

De onderzoeker beveelt gemeenten aan om criteria te ontwikkelen waaraan het succes van uitgaansbeleid getoetst kan worden. Metingen voorafgaand aan en na afloop van de inzet van instrumenten, kunnen duidelijk maken wat het effect van een instrument is en welke bijdrage het levert aan het behalen van succes. Verder wordt gemeenten aanbevolen om aandacht te hebben voor de inzet van communicatieve instrumenten, kengetallen en incentives, om te komen tot een uitgebalanceerde sturingsmix. De succesvolste gemeente gebruikt, meer dan de overige gemeenten, communicatieve instrumenten. Geen van de vier gemeenten gebruiken momenteel kengetallen of incentives. Ten slotte wordt de gemeenten aanbevolen om aandacht te schenken aan de mate waarin het beleid als doordacht gekwalificeerd kan worden. Reconstructie van de beleidstheorieën heeft laten zien dat hierin bij alle vier de gemeenten verbetering mogelijk is. Een beter doordacht uitgaansbeleid verkleint de kans op toeval als factor bij het behalen van succes.

Aanbevelingen voor verder onderzoek betreffen enerzijds de relatie tussen alcoholgebruik en het ontstaan van overlast en anderzijds het sluitingstijdenbeleid van gemeenten betreffende horecagelegenheden. Als de relatie tussen alcohol en problematiek duidelijker wordt, dan is de relatie tussen oorzaak en gevolg duidelijker. De kans op succesvol beleid wordt dan groter, omdat de

ingezette sturingsmix zorgvuldiger gekozen kan worden. Op dezelfde manier is het sluitingstijdenbeleid interessant om te onderzoeken, omdat hiermee invloed uitgeoefend kan worden op de hoeveelheid geconsumeerde alcohol. Verder onderzoek kan er dus voor zorgen dat een beter doordacht beleid geformuleerd kan worden, waarmee de kans dat behaalde successen op toeval berusten verkleind wordt.

## Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerverslag, waarin de bevindingen van mijn afstudeeronderzoek van de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente verwoord staan. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van STAP, de Stichting Alcoholpreventie. Mijn afstudeeronderzoek begon in januari 2005 en is nu, bijna een jaar later, ten einde. Het is een lang en vermoeiend jaar geweest, waarin ik veel geleerd heb. Niet alleen over uitgaan, beleid, overlast en alcoholproblematiek, maar ook over wetenschap, over doorzettingsvermogen en over geduld.

Mijn dank gaat uit naar mijn begeleiders. Toon Kerkhoff, die zich een kritisch lezer van mijn tussenversies toonde en deelnam aan de afbakening van het probleemveld en Arco Timmermans, zonder wiens hulp ik ongetwijfeld de vele valkuilen, die wetenschappelijk onderzoek met zich meebrengt niet had weten te omzeilen. Mijn ongeduld om snel afgestudeerd te raken ten spijt hebben beide heren me mijn onderzoek met zorg laten uitvoeren en rapporteren.

Ook ben ik de medewerkers van STAP dank verschuldigd. Niet alleen de collegialiteit en de reflectie op mijn hersenspinsels, maar ook de goede zorgen en de mogelijkheid om een goede balans tussen werken op kantoor in Utrecht en thuis in Enschede te vinden, zijn dingen die ik zeer heb gewaardeerd. Een speciaal dankwoord is er uiteraard voor Wim van Dalen, die mij de kans bood dit onderzoek te verrichten en me meer dan eens hielp om de zaken op een andere manier te bekijken en Joost Mulder, die me altijd als ik in Utrecht was met raad en daad terzijde stond en me wegwijs maakte in de wereld van alcoholproblematiek en lokaal beleid.

Ten slotte ben ik dankbaar dat mijn ouders en zussen me gedurende mijn lange studietijd altijd bleven stimuleren door te gaan, zodat ik vandaag mijn studie met succes af kan ronden. Ook Rina Zijgers ben ik daarvoor veel dank verschuldigd. Jouw steun, je vrolijkheid en je medeleven maakten een zwaar jaar meer dan draaglijk.

Utrecht-Enschede, januari 2006  
Martijn Keijsers

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>Voorwoord .....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>1   Introductie en onderzoeksopzet.....</b>	<b>- 7 -</b>
1.1 <i>Probleemschets, betrokkenen en vormgeving van uitgaansbeleid .....</i>	<i>- 7 -</i>
1.2 <i>Onderzoeksopzet.....</i>	<i>- 11 -</i>
1.3 <i>Onderzoeksaanpak.....</i>	<i>- 12 -</i>
1.4 <i>Leeswijzer .....</i>	<i>- 13 -</i>
<b>2   Visies in de literatuur op het probleem.....</b>	<b>- 14 -</b>
2.1 <i>De relatie tussen alcohol en uitgaansproblematiek .....</i>	<i>- 14 -</i>
2.2 <i>Uitgaansbeleid in Nederland.....</i>	<i>- 18 -</i>
2.3 <i>Uitgaansbeleid analyseren; de beleidstheorie.....</i>	<i>- 20 -</i>
<b>3   Beschrijving van de cases .....</b>	<b>- 23 -</b>
3.1 <i>Case 1 Leeuwarden.....</i>	<i>- 23 -</i>
3.2 <i>Case 2 Katwijk .....</i>	<i>- 31 -</i>
3.3 <i>Case 3 Eindhoven.....</i>	<i>- 38 -</i>
3.4 <i>Case 4 Enschede.....</i>	<i>- 44 -</i>
<b>4   Vergelijkende analyse.....</b>	<b>- 51 -</b>
4.1 <i>Analyse van bereikte resultaten.....</i>	<i>- 51 -</i>
4.2 <i>Analyse van ingezette instrumenten.....</i>	<i>- 53 -</i>
<b>5   Conclusies &amp; Aanbevelingen .....</b>	<b>- 64 -</b>
5.1 <i>Conclusies .....</i>	<i>- 64 -</i>
5.2 <i>Aanbevelingen .....</i>	<i>- 66 -</i>
5.3 <i>Ten slotte: enkele opmerkingen van de onderzoeker.....</i>	<i>- 68 -</i>
<b>Geraadpleegde documenten.....</b>	<b>- 70 -</b>
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>- 73 -</b>
<b>Bijlage 1   Verklarende woordenlijst.....</b>	<b>- 75 -</b>
<b>Bijlage 2   Uitgaansgeweldregistraties .....</b>	<b>- 76 -</b>
<b>Bijlage 3   Gespreksthema's interviews .....</b>	<b>- 77 -</b>
<b>Bijlage 4   Adressenlijst.....</b>	<b>- 79 -</b>

# 1 Introductie en onderzoeksopzet

*In dit eerste hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op de problematiek rondom alcohol en uitgaan. Deze problematiek vormt de aanleiding voor het onderzoek. De betrokkenen worden kort voorgesteld en ook de stand van zaken rond de kennis over uitgaansbeleid wordt behandeld. Vervolgens wordt de onderzoeksopzet besproken. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen komen hierbij aan de orde. Ook de gebruikte methode wordt behandeld. Er wordt afgesloten met een vooruitblik op de rest van het rapport.*

## **1.1 Probleemschets, betrokkenen en vormgeving van uitgaansbeleid**

### **1.1.1 Alcohol als problematisch genotmiddel**

Het gebruik van alcohol is in Nederland een volkomen aanvaard sociaal verschijnsel. In tegenstelling tot drugs als opiaten, sigaretten en in mindere mate ook zogenaamde 'softdrugs', zoals hasj en marihuana, is het gebruik van alcohol vrijwel volledig sociaal geaccepteerd (Babor et al, 2003). De stelling dat elke dag een wijntje of een biertje drinken juist goed is voor het lichaam, kent opvallend veel aanhangers. Vraag eens om je heen en je ontdekt al snel dat alcoholgebruik bovendien vooral als een prettige ervaring wordt afgeschilderd.

De hierboven geschetste context van alcohol als genotmiddel steekt schril af tegen de omvang van de problematiek die speelt rondom alcohol, hetgeen wordt geïllustreerd door enkele cijfers. Van de bevolking van 16 jaar en ouder drinkt in Nederland 85% met enige regelmaat alcoholische dranken. We nemen daarmee een vierde plek in, voor wat betreft de EU. In Nederland sterven jaarlijks drie à vier duizend mensen als gevolg van alcoholmisbruik. Van alle politie-inzet is 22% in verband te brengen met overmatig of situationeel drankgebruik. Nederland kent liefst 1,1 miljoen probleemdrinkers (een combinatie van alcoholgerelateerde problematiek en excessief drinken) (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002).

### **1.1.2 Gevolgen van alcoholgebruik voor het uitgaansleven**

Alcoholgebruik maakt kortom deel uit van het dagelijks leven en daarmee van de sociale orde in onze maatschappij. Eén van de aspecten die alcoholgebruik problematisch maakt, is het gedrag dat mensen vertonen nadat ze gedronken hebben, vooral als dat gebeurt in openbare aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld het uitgaansleven. De combinatie van alcoholgebruik en uitgaan wordt in de volksmond niet zelden geassocieerd met agressiviteit (NIPO, 1998). Ook wetenschappelijk gezien wordt alcohol in verband gebracht met agressie. Garretsen (1986) noemt in dat verband de relatie tussen alcohol en vernielingen en de relatie tussen alcohol en verkeersongelukken<sup>1</sup>.

De genoemde problemen komen voort uit de intoxicatie, of ook wel bedwelming, die het gevolg is van alcoholgebruik. Babor et al (2003) onderscheiden vier vormen van achteruitgang in het menselijk functioneren als gevolg van intoxicatie door alcoholgebruik. Mensen ondervinden

---

<sup>1</sup> Verkeersongelukken als gevolg van alcoholgebruik ontstaan daarnaast door verlenging van reactietijd; zie volgende sectie.

psychomotorische achteruitgang, die ervoor zorgt dat evenwicht en beweging verstoord worden. Daarnaast treedt een verlenging van de reactietijd op, die vooral in verkeersincidenten een rol speelt. Ook het beoordelingsvermogen gaat achteruit, wat gepaard gaat met het nemen van meer risico's. Ten slotte treden emotionele veranderingen op in combinatie met verminderde responsiviteit ten aanzien van sociale verwachtingen. Dit betekent een toenemende kans op gebruik van geweld ten aanzien van zowel de eigen persoon als anderen.

### **1.1.3 De rol van Stichting Alcoholpreventie**

Het terugdringen van de hierboven genoemde gevolgen van alcoholgebruik is bij uitstek een doel van de Stichting Alcoholpreventie (hierna: STAP). STAP houdt zich bezig met alcoholbeleid en alcoholpreventie. In het kader van het project Lokaal Alcoholbeleid, heeft STAP in 2004 het thema sluitingstijden van horeca op de agenda gezet. STAP wilde een onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van verandering van sluitingstijden van horecagelegenheden. STAP wilde hiermee gemeenten van dienst zijn door te adviseren en ondersteunen bij wijziging van beleid. Tijdens de verkenning van het probleemveld werd al snel duidelijk dat het reguleren van sluitingstijden slechts een beperkt instrument vormt voor gemeenten, als onderdeel van een complex geheel van uitgaansbeleid. Het blikveld werd op die manier verbreed tot uitgaansbeleid van gemeenten, als object van onderzoek.

### **1.1.4 Wie wordt er geconfronteerd met het uitgaansprobleem?**

Hierboven werd al gerefereerd aan uitgaansbeleid van gemeenten. De gemeente krijgt immers te maken met een uitgaanspubliek dat, behalve de eigen gezondheid, ook openbare orde en de verkeersveiligheid bedreigt. Het ontstaan van individuele en maatschappelijke schade vraagt om een beroep op de betrokken actoren. In het bijzonder wordt van de lokale overheid een initiërende en coördinerende rol verwacht. De verantwoordelijkheid voor openbare orde, volksgezondheid en welzijn dwingt de gemeente om de problematiek aan te pakken (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002). Behalve het al genoemde gemeentebelang zijn er meerdere belangen te onderkennen. Enkele betrokken partijen en hun belangen worden hieronder toegelicht.

#### **Horeca**

Horeca is een verzamelbegrip, waarachter een veelheid aan verschillende soorten etablissementen schuilgaat. Het uitgaansbeleid omvat voornamelijk cafés, discotheken, nachtclubs en snackbars, die tijdens avond- en nachturen opengesteld zijn. Welke tijden hiervoor gelden is per gemeente verschillend en vaak door de week en in het weekend ongelijk. Het belang van horecaondernemers is behalve financieel van aard ook gerelateerd aan de sfeer of het klimaat van een uitgaansgebied. Binnen de horeca kan onderscheid gemaakt worden tussen belangenvertegenwoordigers van lokale horeca, individuele ondernemers en ten slotte medewerkers van een horecazaak. Tot deze laatste groep behoort niet alleen het barpersoneel, maar ook de beveiligingsmedewerkers, die ook wel gastheren of portiers genoemd worden.

Van de horeca mag verwacht worden dat men zich houdt aan de, door de landelijke en lokale overheid opgelegde, regels, zoals de Drank- en Horecawet, de Algemene Plaatselijke Verordening en de in de verstrekte vergunningen opgenomen bepalingen.



## **Politie**

De politie waakt voornamelijk voor de naleving van de geldende regels. Met reguliere surveillances en al dan niet aangekondigde controles wordt toegezien op het naleven van de wettelijke bepalingen waaraan horecagelegenheden moeten voldoen. Daarnaast is het vergroten van veiligheid en soms alleen maar het veiligheidsgevoel van uitgaanspubliek een taak voor de politie. Wijkagenten zijn bekend met de lokale situatie en treden gemakkelijk in contact met andere betrokkenen, omdat ze vaak ter plaatse zijn. Ze hebben een belangrijke rol in het signaleren van mogelijke problemen.

## **Omwonenden**

Bewoners van het uitgaansgebied worden geconfronteerd met de gevolgen van het uitgaan. Negatieve gevolgen als rotzooi op straat, vernielingen, lawaai en gewelddadige situaties in hun leefomgeving, maar ook positieve gevolgen, zoals een prettige sfeer en gezelligheid, kunnen ervaringen zijn van deze belanghebbenden.

Er zijn nog meer belanghebbenden<sup>2</sup> te benoemen, maar als gekeken wordt naar de handelende actoren bij het vormgeven en uitvoeren van het uitgaansbeleid, dan gaat het, behalve de gemeente, met name over de hierboven genoemde partijen. In de volgende paragraaf zal dit duidelijker worden als gekeken wordt naar de manier waarop gemeentelijk uitgaansbeleid vormgegeven wordt.

### **1.1.5 Enkele kenmerken van uitgaansbeleid**

De populariteit van alcohol, de belangen van horecaondernemers, het aanzien van een gemeente als uitgaansvriendelijke plek en de wensen van het uitgaanspubliek samen, maken het beheersen van alcoholgerelateerde problemen controversieel en politiek getint (Plant et al, 1997). Een beter inzicht in de relatie tussen overlast als gevolg van alcoholgebruik en maatregelen in het kader van het uitgaansbeleid zou bij kunnen dragen aan een effectiever beleid, ook al is dat, zoals hieronder toegelicht zal worden, voornamelijk gericht op 'harm reduction' in plaats van het daadwerkelijk verminderen van de alcoholconsumptie.

#### **Harm reduction**

De aanpak van de problematiek gebeurt in Nederland vooral op een manier die bekend staat als 'harm reduction'. Kenmerkend voor deze benadering is dat men stelt dat alcoholgebruik en daardoor ontstane schade realiteit is en dat dientengevolge de schade beperkt moet worden. Hoewel Plant et al (1997) terecht concluderen dat harm reduction niet hoeft te conflicteren met de reductie van de algehele alcoholconsumptie, waarmee de oorzaak van de problematiek aangepakt zou worden, is duidelijk dat schadebeperking het devies is. De oorzaken van de problemen blijven vooralsnog bestaan.

#### **Gebrek aan betrouwbaar onderzoek**

Om te komen tot een goed werkend uitgaansbeleid is een inzicht in de mogelijke maatregelen en hun werking vanzelfsprekend van belang voor gemeenten. Van Iwaarden (1992) wijst echter

---

<sup>2</sup> Te denken valt aan controleurs van Drank- en Horecawet, die in de toekomst samen met gemeenten controles op de naleving van wetgeving gaan uitoefenen, maar ook aan beveiligingsbeambten, voor zover die niet in dienst van horecaondernemers zijn, ouders van uitgaanspubliek, taxibedrijven en het openbaar vervoer en ten slotte natuurlijk ook het uitgaanspubliek zelf

terecht op het ontbreken van betrouwbaar onderzoek, met name in de Nederlandse context. Dit bemoeilijkt de aanpak van problemen nog meer. Inzicht in de effecten van het uitgaansbeleid als geheel ontbreekt tot op heden. De aandacht wordt meestal gericht op afzonderlijke beleidsmaatregelen.

### **Een greep uit de ingezette maatregelen**

Er wordt door gemeenten een scala aan maatregelen ingezet. Vanuit de Drank- en Horecawet wordt van de horeca een goed gastheerschap verlangd. In overleg met de horeca kan daarnaast een deurbedeelding gevoerd worden, waarbij strenger gecontroleerd wordt op bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen van jongeren. Daarnaast kan de gemeente een coolingdownperiode instellen aan het eind van de avond. Dit houdt in dat vlak voor sluitingstijd muziek en verlichting aangepast wordt en dat er geen alcohol meer geschonken mag worden (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002). Twee instrumenten die de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen worden hieronder uitgebreider besproken. Eerst komen sluitingstijden van horecagelegenheden aan de orde en daarna worden convenanten besproken.

#### *Sluitingstijden*

Sluitingstijden van horecagelegenheden hebben de laatste jaren volop aandacht gekregen. Veel gemeenten besluiten, niet zelden na incidenten die gepaard gaan met geweld en andere overlast, tot een verandering van sluitingstijden. De trend lijkt te zijn dat sluitingstijden verruimd worden (STAP, 2004).

Uit gesprekken met ambtenaren van gemeenten die recent een wijziging van sluitingstijden hebben doorgevoerd<sup>3</sup>, blijkt dat vooral ingezet wordt op een gespreider vertrek van bezoekers rond sluitingstijd. Hiermee wordt gehoopt de overlast als gevolg van het drankgebruik te beperken. Bij gebrek aan wetenschappelijk inzicht in de huidige situatie en de gevolgen van voorgestelde maatregelen wordt doorgaans het beleid gebaseerd op één of meerdere inspraakavonden en het achteraf evalueren van maatregelen, die meestal in de vorm van een proef ingevoerd worden (STAP, 2004).

Bieleman et al. (2002) constateren ook dat de meest voorkomende verandering een verruiming is. De reden hiervoor wordt meestal gevormd door het willen verbeteren van de openbare orde, lokale veiligheid en overlastproblematiek. Drie op de tien gemeenten geven overigens aan dat het verbeteren van de openbare orde (nog) niet gelukt is. Dertien procent heeft zelfs geen evaluatie uitgevoerd, zodat effecten niet eens benoemd kunnen worden (Bieleman et al., 2002). Behalve met openbare orde worden sluitingstijden opvallend weinig met andere problemen in verband gebracht. Alcoholpreventie wordt slechts door één op de tien gemeenten genoemd als een factor waarop met het sluitingstijdenbeleid veel invloed uitgeoefend kan worden. Opvallend is vervolgens dat een kwart van de gemeenten aangeeft alcoholpreventie wel als doel te zien van het sluitingstijdenbeleid (Bieleman et al., 2002). Kennis over de eigenlijke werking van het instrument en de relatie met andere instrumenten ontbreekt.

#### *Convenanten*

Een ander instrument om het uitgaansbeleid vorm te geven is het sluiten van convenanten met horecaondernemers en andere belanghebbenden. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995:177)

---

<sup>3</sup> In het kader van verkenning van het probleemveld zijn door de onderzoeker telefoongesprekken gevoerd met 25 gemeenten die recent hun sluitingstijdenbeleid gewijzigd hebben of dit waarschijnlijk binnenkort zullen doen. Opvallend was dat verruiming van sluitingstijden vrijwel altijd gepaard gaat met nevenmaatregelen zoals een convenant, éénrichtingsverkeer en inzet van portiers. Dit duidt mogelijk op een verwachting dat verruiming naast positieve gevolgen ook problemen op zal leveren.

signaleren een trend vanaf de jaren tachtig, waarin convenanten op steeds meer terreinen hun toepassing vinden. Convenanten in de uitgaanssfeer hebben vaak betrekking op termen als 'veilig uitgaan' en 'integrale handhaving van beleid rond openbare inrichtingen'. Het convenant kan gezien worden als een sociaal regulerend instrument (Van der Schot, 1993: 29). De juridische status is niet al te sterk en hangt in ieder geval af van het beoogde rechtsgevolg (Vollenbroek, 2001: 13). Bekkers en Rogier (2003: 64-68) zien het convenant vooral als een preventief middel. De doelgroep wordt actief betrokken bij de uitvoering en de handhaving van het beleid, om op die manier het aantal overtredingen te laten dalen. Een convenant past dan ook binnen het streven om tot betere samenwerking met de horecaondernemers te komen. Er wordt gestart met het opzetten van een horecaoverleg. De volgende stap is dan het sluiten van een convenant met horecaondernemers en volgens Bekkers en Rogier (2003) zal dit ten slotte leiden tot het openen van een horecaloket bij de gemeente, waar de ondernemers met hun vragen terecht kunnen. Dit alles vindt plaats binnen de preventieve sfeer. Dit geeft ook meteen aan dat het sluiten van een convenant vergezeld zal moeten gaan van aanvullende sturing. Met alleen preventieve maatregelen komt men er niet.

### **Ten slotte**

Samenvattend kan gezegd worden dat uit bovenstaande blijkt dat het uitgaansbeleid als zodanig tot op heden niet goed in beeld is gebracht door gemeenten zelf, maar ook niet door onderzoekers van buitenaf. Er zijn veel maatregelen in gebruik, maar over de effecten van die maatregelen en de mix van ingezette maatregelen is weinig tot niets bekend. Er is veel aandacht besteed aan instrumenten als sluitingstijden en convenanten, maar het is slechts de vraag of dat terecht is, gezien de beperkte werking die beide instrumenten lijken te hebben. Duidelijk is dat meer inzicht in zowel het uitgaansbeleid als geheel, als de afzonderlijke maatregelen gewenst is, als er sprake moet zijn van een verantwoord uitgaansbeleid.

## **1.2 Onderzoeksopzet**

In deze paragraaf zal de onderzoeksopzet besproken worden. In de eerste plaats zal de doelstelling van het onderzoek geformuleerd worden. Vervolgens wordt de hoofdvraag van het onderzoek, de probleemstelling, gepresenteerd. Uit de probleemstelling wordt een vijftal concrete onderzoeksvragen afgeleid.

### **1.2.1 Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek is afgeleid uit de wens van de opdrachtgever en luidt als volgt:

Het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de rol die ingezette instrumenten spelen bij uitgaansproblematiek

### **1.2.2 Probleemstelling**

Uit de doelstelling wordt de hoofdvraag van het onderzoek afgeleid. Deze probleemstelling luidt:

*Welke resultaten zijn er bereikt in gemeenten waar de laatste jaren uitgaansbeleid is ontwikkeld en welke bijdrage hebben de gekozen beleidsinstrumenten daaraan geleverd?*

### **1.2.3 Onderzoeksvragen**

De probleemstelling is complex van aard en wordt daarom uitgesplitst in enkele deelvragen. Die zullen achtereenvolgens beantwoord worden in het onderzoek. De deelvragen worden hierna geïntroduceerd.

#### **Beschrijving van de problematiek**

Allereerst wordt gekeken wat voor problematiek er speelt in uitgaansgebieden. Hierbij hoort de volgende onderzoeksvraag:

- *Wat voor overlast ontstaat in uitgaansgebieden, als gevolg van alcoholconsumptie?*

#### **Vormgeving van het uitgaansbeleid**

Vervolgens wordt gekeken naar het uitgaansbeleid. Hoe ziet dit beleid eruit? Wat zijn de achterliggende beleidstheorieën; welke middelen worden ingezet en in welke mate denkt men het beleid daadwerkelijk uit te voeren? Hierbij worden de volgende vragen beantwoord:

- *Wat doen betrokken partijen om de overlast te verminderen?*
- *Hoe ziet de beleidstheorie eruit, die hoort bij het ontwikkelde uitgaansbeleid?*

#### **Resultaten van uitgaansbeleid**

Ten slotte wordt gekeken naar de behaalde resultaten. De vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- *Welke instrumenten werden ingezet bij uitgaansbeleid dat resultaat had?*
- *Welke resultaten zijn behaald?*

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

In deze paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek naar lokaal uitgaansbeleid besproken. Er zal gebruik worden gemaakt van een case study naar uitgaansbeleid. De analyses zullen bestaan uit een reconstructie van de beleidstheorie, een analyse van de resultaten en een analyse van de ingezette instrumenten, in relatie tot de behaalde resultaten. Hieronder wordt de onderzoeksaanpak in meer detail toegelicht.

#### **Vier cases van lokaal uitgaansbeleid**

Om inzicht te verkrijgen in lokaal uitgaansbeleid zijn vier gemeenten geselecteerd voor een casestudy. Deze vier gemeenten vormen niet noodzakelijkerwijs een afspiegeling van de Nederlandse context, maar veeleer zijn het gemeenten die de laatste jaren juist opvallend in beeld zijn geweest in verband met hun uitgaansbeleid. Dit vormde tevens het belangrijkste selectiecriteria. Er is geen sprake van een representatieve steekproef. Het onderzoek is verkennend van opzet en bekijkt de variatie in uitgaansbeleid die er wellicht is. Aanvullende criteria zijn spreiding en grootte. De gekozen gemeenten zijn Leeuwarden, Katwijk aan Zee, Enschede en Eindhoven. Uit noord, oost, zuid en west Nederland is een gemeente geselecteerd. Katwijk is een vrij kleine gemeente, waar vooral lokaal uitgaanspubliek en in de zomermaanden ook toeristisch publiek komt. Leeuwarden en Enschede zijn middelgrote provinciesteden, die qua uitgaan ook een regionale functie hebben. Eindhoven is voor Nederlandse begrippen een grote stad en kent een groot en gevarieerd uitgaanscentrum. Het belangrijkste is echter dat al deze vier gemeenten de laatste jaren hun uitgaansbeleid op expliciete wijze vormgegeven hebben.

Het uitgaansbeleid is per gemeente in kaart gebracht door gebruik te maken van officiële documenten, mediabronnen, interviews en observaties. Onder officiële documenten worden

gemeentelijke bronnen zoals plaatselijke verordeningen, convenanten, beleidsnota's en raadsstukken verstaan. Onder mediabronnen worden krantenartikelen en internetpagina's verstaan. Er zijn interviews gehouden met gemeenteambtenaren. Ook was het in één gemeente mogelijk om met de politie mee te lopen gedurende een uitgaansavond. Ten slotte heeft de onderzoeker observaties uitgevoerd in het uitgaansgebied van twee van de casegemeenten. De laatste twee bronnen zijn alleen gebruikt om het beeld van de betreffende gemeenten nader in te kleuren en maken geen deel uit van de analyse.

### **Analyse van de cases**

De analyse van de verzamelde gegevens zal uit twee delen bestaan. Eén element van analyse zal de gehanteerde beleidstheorie van een gemeente zijn. In hoofdstuk 2 wordt inzichtelijk gemaakt dat gemeenten de belangrijkste schakel in het uitgaansbeleid vormen en verantwoordelijk zijn voor zowel het ontwerp en de totstandkoming, als de uitvoering van het uitgaansbeleid. Vanuit bestuurskundig opzicht is dan ook het nader beschouwen van de gehanteerde beleidstheorie een logische en interessante manier om uitgaansbeleid te verkennen. Er wordt gekeken in hoeverre de gekozen instrumenten aansluiten bij deze beleidstheorie. De beleidstheorie wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een gestructureerd interview in elke gemeente. Er wordt gesproken met de ambtenaar die het uitgaansbeleid in portefeuille heeft. Vervolgens wordt het verkregen inzicht in de beleidstheorie afgezet tegen de gekozen maatregelen en het succes van het gevoerde beleid. Uit deze analyse blijkt of de gekozen maatregelen passen bij de gehanteerde beleidstheorie, waarmee één voorwaarde voor een succesvol beleid ingevuld is, of dat behaalde resultaten wellicht gelukstreffers zijn, omdat gekozen maatregelen niet passen bij de beleidstheorie en dus geen sprake is van consistent beleid.

Het tweede, primaire, element van analyse betreft de resultaten van het gevoerde beleid. De vier cases zullen met elkaar vergeleken worden, om te weten te komen welke ingezette instrumenten tot resultaten hebben geleid. Systematisch wordt nagegaan welke instrumenten vaak aanwezig zijn, welke instrumenten aanwezig zijn bij succesvol beleid en of er een verband kan worden gevonden tussen behaalde successen en het optreden van bepaalde instrumenten. Ook wordt gekeken welk van de vier gemeenten het meest en welke het minst succesvol was. Het zwaartepunt van het onderzoek is gericht op de analyse van de instrumenten.

## ***1.4 Leeswijzer***

De rest van het onderzoeksrapport zal er als volgt uitzien. In hoofdstuk 2 worden visies uit de literatuur behandeld, die de lezer een achtergrond bieden bij het case-onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de geselecteerde cases. Op basis van deze beschrijvingen kunnen de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord worden. Ook wordt gekeken welke veranderingen er opgetreden zijn in de problematiek. Hiermee wordt de vierde onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 4 worden analyses uitgevoerd. Er wordt gekeken welke gemeente het meest succesvol was met haar uitgaansbeleid en er wordt geanalyseerd welke instrumenten ingezet worden bij succesvol uitgaansbeleid. Deze verklaringen bieden een antwoord op de vijfde onderzoeksvraag. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken aan de hand van de onderzoeksvragen. Ook de beantwoording van de probleemstelling komt aan de orde. Daarnaast worden aanbevelingen geformuleerd en is er ruimte voor enkele opmerkingen naar aanleiding van het onderzoek.

## 2 Visies in de literatuur op het probleem

*Alvorens de cases te beschrijven en analyseren, volgt eerst een theoretische verdieping. In dit hoofdstuk wordt inzicht geboden in de stand van zaken op het gebied van literatuur over de onderwerpen die in het onderzoek aan bod komen. In paragraaf 1 wordt de stand van zaken op het gebied van literatuur over alcoholbeleid en de relatie met uitgaansproblematiek weergegeven. Er wordt gekeken wat er aan relevant onderzoeksmateriaal beschikbaar is en hoe dit past binnen de Nederlandse context. Paragraaf 2 gaat dieper in op uitgaansbeleid. Hoe ziet uitgaansbeleid eruit? Is uitgaansbeleid een nationale of een lokale aangelegenheid? In paragraaf 3 wordt het begrip beleidstheorie toegelicht. Dit begrip zal een rol spelen in de analyse van de verzamelde gegevens en wordt daarom nader uitgewerkt.*

### 2.1 De relatie tussen alcohol en uitgaansproblematiek

In hoofdstuk 1 werd al de werking van alcohol op lichaam en geest uiteengezet. Kort samengevat heeft alcohol een toxische werking, die zorgt voor een verminderd functioneren en een toenemende kans op ongevallen en gebruik van geweld. Dat alcohol daarnaast een maatschappelijk geaccepteerd genotmiddel is, waarvan de consumptie ook allerlei prettige effecten teweegbrengt, zorgt voor een niet te verwaarlozen spanningsveld, waarin voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd. Immers, van de overheid verwachten wij burgers regels die zowel het drinken mogelijk maken, als de gevolgen in toom houden. In deze paragraaf zal dan ook als eerste aandacht besteed worden aan de rol van de overheid op het gebied van alcoholbeleid. Een belangrijk begrip binnen het alcoholbeleid is beschikbaarheid. Wat dit inhoudt en waarom het van belang is, zal uiteen gezet worden. Een mogelijk gevolg van toenemende beschikbaarheid wordt daarna beschreven als het onderwerp uitgaansgeweld, een belangrijk onderdeel van het uitgaansvraagstuk, aan de orde komt.

#### 2.1.1 Twee varianten van alcoholbeleid

Alcohol is een zodanig gemeengoed geworden dat elke poging tot overheidsingrijpen in de individuele alcoholconsumptie gezien wordt als een vorm van puur paternalisme. Marmot (2004) illustreert in dit verband de Britse situatie als volgt met een 'dam-parabel'

*"Alcohol consumption of the population is increasing, as is the level of problems associated with alcohol. Yet (...) the government is heading towards a course of liberalising the supply of alcohol. It is as if the villagers, living downstream, were being drowned by water plummeting through the open dam. Instead of reducing the flow, the government sends in the police to mop up the problems caused by the rising water level. To slow the flow would represent unacceptable interference by the nanny state." Marmot, M. (2004) in: Addiction 99, 1090-1093*

In Nederland zouden we dit 'dweilen met de kraan open' noemen. Toch realiseert de overheid zich, niet in de laatste plaats door lobbyisme van de gezondheidssector en instanties voor verslavingszorg, dat een alcoholbeleid onmisbaar is. Grube en Nygaard (2003) stellen dat een alcoholbeleid tenminste uit twee elementen bestaat. Aan de ene kant is er een set van formele regels, regulerende mechanismen en procedures nodig, om de consumptie van alcohol en riskant drinkgedrag aan te pakken. Aan de andere kant moeten deze regels ook gehandhaafd worden. Zowel regels als handhaving horen dus bij het alcoholbeleid.

Alcoholbeleid heeft dus twee componenten. Hoe deze componenten ingevuld worden, is afhankelijk van de gekozen insteek van het beleid. In de literatuur (Garretsen en Van Goor, 1992), (Plant et al, 1997), (Grube en Nygaard, 2003), wordt onderscheid gemaakt tussen een traditionele insteek en een nieuwere werkwijze, die 'harm reduction' genoemd wordt.

### Traditioneel alcoholbeleid

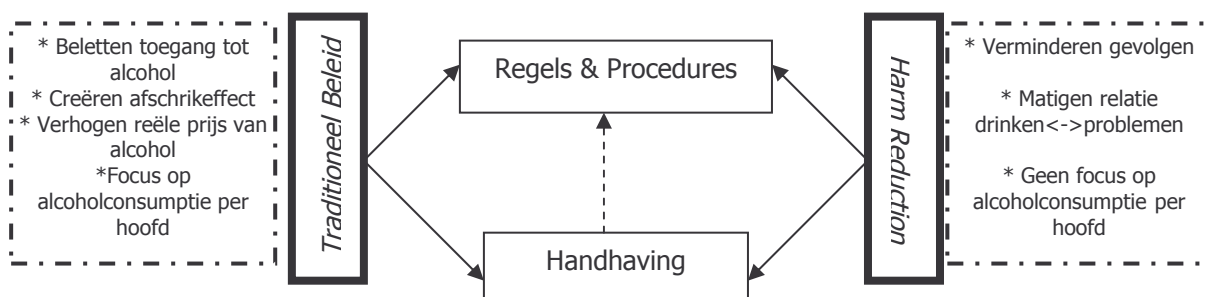
De traditionele focus van alcoholbeleid is altijd geweest om, vooral jongeren, de toegang tot bronnen van alcohol te beletten en om een afschrikkende effect te creëren bij zowel jongeren als degenen die de alcohol aan jongeren verkopen. Doel van dit beleid is het verhogen van de reële prijs van alcohol door het vergroten van de benodigde middelen om alcohol te verkrijgen, of het verhogen van de alternatieve kosten voor bezit en consumptie van alcohol (Grube en Nygaard, 2003). Hiermee wordt geprobeerd om de overallconsumptie van alcohol te verlagen. Deze vorm van alcoholbeleid sluit aan bij theorieën die stellen dat de totale alcoholconsumptie een maat is voor de alcoholproblemen in een samenleving. Als de alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking verlaagd wordt, dan zal ook de consumptie onder probleemdrinkers verminderen en zullen er minder nadelige gevolgen van alcoholgebruik optreden.

### Harm reduction

De laatste jaren is een nieuwe vorm van alcoholbeleid in opkomst, die 'harm reduction' genoemd wordt. In hoofdstuk 1 werd al gesteld dat harm reduction niet in tegenspraak hoeft te zijn met de traditionele focus van alcoholbeleid, maar dat het wel om een wezenlijk andere benadering gaat. Grube en Nygaard (2003) geven aan dat de focus op de totale alcoholconsumptie niet langer het hoofddoel is. Het verminderen van problemen door zwaar alcoholgebruik en drinken in riskante situaties, evenals het matigen van de relatie tussen drinken en problemen wordt het belangrijkste. Ze geven daarnaast aan dat wat voor insteek ook gekozen wordt, uit onderzoek blijkt dat alcoholbeleid nooit effectief kan zijn als het niet vergezeld gaat van handhaving en bewustwording bij de doelgroep van het beleid, zowel van het beleid zelf als van de maatregelen waarmee het beleid gehandhaafd wordt (Grube en Nygaard, 2003). Plant et al. (1997) geven aan dat wat voor insteek ook gekozen wordt,

*"(...)it is concluded that magic solutions to alcohol-related problems are in short supply."*

waarmee maar gezegd is dat alcoholproblemen zeer lastig op te lossen zijn, of er nu op de oorzaken of op de gevolgen gefocust wordt. Figuur 1 is een schematische weergave van de twee vormen van alcoholbeleid en hun onderdelen.



**Figuur 1 Twee varianten van alcoholbeleid**

Een concept dat vooral in traditioneel alcoholbeleid een belangrijke rol speelt, zal in de volgende sectie behandeld worden. Het gaat om beschikbaarheid van alcohol.

## **2.1.2 Beschikbaarheid van alcohol**

Grotere beschikbaarheid van alcohol wordt over het algemeen geassocieerd met hogere alcoholconsumptie<sup>4</sup> (Stockwell en Gruenewald, 2001). Maar wat is beschikbaarheid? Er zijn twee aspecten te onderscheiden. Ten eerste is er economische beschikbaarheid. De prijs van alcoholische dranken, in relatie tot het beschikbaar inkomen onder potentiële consumenten, is hiervoor bepalend. Tot op zekere hoogte geldt dat hoe groter de economische beschikbaarheid, hoe hoger de alcoholconsumptie.

Daarnaast is er de fysieke beschikbaarheid van alcohol. Simpel gezegd is dit de beschikbaarheid van alcohol in iemand's fysieke omgeving, gerelateerd aan de waarschijnlijkheid dat iemand in contact komt met die bronnen. Dus hoe meer slijterijen, horeca en supermarkten en feestlocaties en hoe langer en vaker die geopend zijn, hoe hoger waarschijnlijk de alcoholconsumptie zal zijn.

### **Onderzoek naar de relatie tussen beschikbaarheid en alcoholconsumptie**

Beschikbaarheid en alcoholconsumptie zijn ook in onderzoek regelmatig met elkaar in verband gebracht. McLaughlin en Harrison-Stewart (1992) vinden in hun onderzoek een verband tussen het gebruik maken van verlengde openingstijden van horecazaken in het Australische Fremantle en verhoogde alcoholconsumptie. Als kanttekening noteerden ze echter dat slechts een minderheid van de ondervraagde drinkers daadwerkelijk gebruik maakte van de tijdelijk verlengde openingstijden.

Babor (2003) stelt dat het beheersen van de beschikbaarheid van alcohol bij kan dragen aan het verminderen van alcoholgerelateerde problemen. Babor noemt met name de fysieke beschikbaarheid als een middel om alcoholgebruik te beheersen. Een andere vorm van beschikbaarheidsbeperking is de introductie van bier met een lager alcoholgehalte. Babor (2003) constateert dat beschikbaar onderzoek niet eenduidig is, maar dat er aanwijzingen zijn dat het promoten van de verkoop van bier met een lager alcoholpercentage een effectieve strategie kan zijn om de totale alcoholconsumptie te laten dalen. In Eindhoven werd hiermee tijdens het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 goede ervaringen opgedaan. Met als doel het minimaliseren van overlast, een harm reduction-strategie, werd op last van de burgemeester toentertijd alleen bier met slechts 2,5% alcohol geschonken. Ondanks de aanwezigheid van veel Engelse voetbalfans ging het er vredig aan toe. Een week later liep de zaak in België, waar "normaal" bier getapt werd, met dezelfde Engelsen volledig uit de hand (Babor, 2003).

Het moge duidelijk zijn dat de genoemde onderzoeken geen harde bewijzen opleveren voor een causaal verband tussen beschikbaarheid en alcoholconsumptie. Wel moge duidelijk zijn dat beschikbaarheid een belangrijke rol kan spelen in de alcoholproblematiek. Hoe dit tot uiting komt in het uitgaansleven, zal in de volgende sectie behandeld worden.

---

<sup>4</sup> Hierbij moet aangetekend worden dat de lokale context bepalend is. Hiermee wordt bedoeld dat de beschikbaarheid op lokaal niveau ook daadwerkelijk toe moet nemen. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als de markt al dermate verzadigd is dat vergrote beschikbaarheid geen hogere consumptie meer teweeg kan brengen.



### 2.1.3 Uitgaansgeweld en alcohol

In hoofdstuk 1 werd al gerefereerd aan problemen die ontstaan in uitgaansgebieden. Lawaai, vervuiling, vernielingen en gebruik van geweld zijn negatieve uitwassen van het uitgaansleven. Vooral de laatstgenoemde baart betrokken partijen veel zorgen. Gewelddelicten in uitgaansgebieden hebben de laatste jaren veel aandacht gekregen en het is dan ook zinvol om eens nader stil te staan bij dit onderwerp. Een moeilijk punt hierbij is, dat het lastig is om vast te stellen wat de omvang van uitgaansgeweld is. Exacte en betrouwbare gegevens ontbreken, evenals een eenduidige definitie van de term uitgaansgeweld (Duijvestijn, 2004)<sup>5</sup>. Toch zijn er duidelijke indicaties dat het uitgaansgeweld de laatste jaren eerder is toegenomen dan dat van een afname sprake is (Bieleman et al, 1998), (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002), (Duijvestijn, 2004).

#### Risicofactoren

Duijvestijn (2004) wijst op risicofactoren die tot het ontstaan van uitgaansgeweld kunnen leiden. Een eerste groep bestaat uit individuele risicofactoren. Leeftijd, geslacht, gedrags- en opvoedingsproblematiek en achtergrondkenmerken met betrekking tot school en werk zijn medebepalend voor het risico dat een individu loopt om tot uitgaansgeweld over te gaan. Een typische dader zou een man, tussen 12 en 25 jaar oud kunnen zijn, met een baan in de productiesector. Een moeilijke gezinssituatie en problematisch gedrag dragen bij aan de kans dat uitgaansgeweld gepleegd wordt. Individuele risicofactoren staan in direct verband met de kans op het plegen van onder uitgaansgeweld vallende gewelddelicten (Duijvestijn, 2004).

Naast individuele zijn er ook situationele risicofactoren in het spel. Situationele factoren hebben echter geen directe relatie met uitgaansgeweld, maar beïnvloeden wel andere factoren die een relatie met uitgaansgeweld hebben. Situationele factoren hebben betrekking op de horecagelegenheden, maar ook op het daarbuiten gelegen gebied. In de horeca zelf zijn drukte, temperatuur, kans op lichamelijk contact, samenstelling van het publiek, het geboden entertainment, het gedrag van personeel en de omgang met dronken bezoekers en weigering aan de deur de factoren die van invloed zijn. In het uitgaansgebied spelen situationele omstandigheden een grote rol (Duijvestijn, 2004)<sup>6</sup>. De meeste incidenten waarbij van uitgaansgeweld sprake is, doen zich niet in, maar buiten de horeca voor. De soort en mate van toezicht, de aanwezigheid en openingstijden van droge horeca en de vervoersmogelijkheden zijn in dit verband van belang.

Een derde risicofactor is het gebruik van genotmiddelen. Tussen softdruggebruik en uitgaansgeweld is nooit een relatie vastgesteld en dit vormt dan ook geen risicofactor. Gebruik van harddrugs, zoals speed en cocaïne kunnen wel leiden tot irritatie en prikkelbaarheid indien ze regelmatig gebruikt worden. Bij zwaar gebruik worden deze effecten nog verder versterkt. In het reguliere uitgaanscircuit is echter sprake van slechts 3% tot 6% harddruggebruik. Daar tegenover staat dat 82% van de uitgaande jongeren tussen 15 en 25 jaar alcohol drinkt. Van de mannen drinkt 57% zelfs meer dan tien glazen op een avond (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002), (Duijvestijn, 2004). Hoewel er sprake is van tegenstrijdig bewijs over de directe relatie tussen (excessief) alcoholgebruik en uitgaansgeweld, staat wel vast dat de combinatie van alcoholgebruik en het optreden van overige risicofactoren de kans op uitgaansgeweld vergroot (Duijvestijn, 2004).

---

<sup>5</sup> Duijvestijn kiest zelf voor een definitie waarin het gaat om gewelddelicten die gerelateerd zijn aan bezoek aan uitgaansgelegenheden, die door grotere groepen mensen bezocht worden en gericht zijn tegen een persoon.

<sup>6</sup> Zie ook Kingma, H. (1995) *Preventie als kostenbesparende factor: AZG onderzocht herhaald slachtofferschap*, In: *Sec*, jaargang 9; nr. 1, 1995

## 2.1.4 Ten slotte

In het eerste deel van dit hoofdstuk is de rol van alcohol in uitgaansproblematiek beschreven. Het door de overheid gevoerde alcoholbeleid bepaalt mede de beschikbaarheid van alcohol. Een grotere beschikbaarheid en de daarmee samenhangende consumptiestijging zijn mede van invloed op het ontstaan van uitgaansgeweld. Ook de andere risicofactoren die hiermee samenhangen, zijn beschreven. Indirect speelt de overheid dus een rol bij het ontstaan van uitgaansgeweld. Bij het oplossen ervan wordt van de overheid een leidende rol verwacht. Hoe die rol ingevuld wordt ten aanzien van het uitgaansvraagstuk, zal in de volgende paragraaf aan de orde komen, als het uitgaansbeleid ter sprake komt.

## 2.2 Uitgaansbeleid in Nederland

In deel één van dit hoofdstuk werd al duidelijk dat uitgaansgeweld, een van de zorgwekkendste uitwassen van het uitgaansleven, een prominente plek op de beleidsagenda verdient. Het Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat zegt in 2001 in zijn eindrapport over uitgaansgebieden:

*"Het Platform is in hoge mate bezorgd waar het gaat om de ruime verkrijgbaarheid van alcohol, de handhaving van de relevante wet- en regelgeving en het in goede banen leiden van factoren als schaalvergroting van uitgaansgelegenheden, vercommercialisering (verruiming van de openingstijden) en de grotere mobiliteit van de bezoekers."* Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat (2001)

Aanleiding voor de bezorgdheid is dat circa één vijfde van al het geweld op straat uitgaansgerelateerd is. Dit is in feite nog een onderschatting<sup>7</sup> van de daadwerkelijke situatie, maar het geeft de urgentie van het probleem weer. ES&E (Eysink Smeets en Etman, 1999) stellen daarnaast dat 22% van de politie-inzet in Nederland direct gerelateerd is aan alcoholmisbruik. In de nachtelijke uren loopt dit percentage zelfs op tot 70%. Daarbij dient dan ook nog rekening gehouden te worden met mindere beschikbaarheid van personeel en bovendien duurdere uren, waarmee maar gezegd is dat uitgaan en alcoholgebruik een zware claim leggen op het politieapparaat. De roep om een passend beleid is dus niet alleen gericht op de oorzaken van de problematiek, zoals toenemende beschikbaarheid van alcohol, individuele en situationele risicofactoren, maar ook op de gevolgen, waarvan uitgaansgeweld de meest in het oog springende is.

De logische vraag luidt vervolgens wie moet zorgen dat deze excessen niet langer vóórkomen en voorkómen worden. Wie is er, met andere woorden, verantwoordelijk voor het formuleren en uitvoeren van uitgaansbeleid?

### 2.2.1 Uitgaansbeleid; nationaal belang of lokale zaak?

#### Landelijk alcoholbeleid

Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport heeft in het landelijk alcoholbeleid matig alcoholgebruik stimuleren als doel gesteld. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het beperken van risico's in het verkeer en het uitgaansleven<sup>8</sup>. Het Rijk doet daarnaast een "dringend beroep op de verantwoordelijkheid van betrokken partijen waaronder de lokale overheid" (Informatiepunt Lokale Veiligheid, 2002:13) om bij te dragen aan de uitvoering van dit beleid. Duijvestijn (2004:45) illustreert dit beroep op de lokale overheid door aan te geven dat lokale verschillen het moeilijk maken om

<sup>7</sup> Het percentage zou nog hoger zijn als ook geweld binnen in uitgaansgelegenheden en geweld tussen bekenden tijdens het uitgaan betrokken zouden worden in het percentage.

<sup>8</sup> Zie ook de website van het Ministerie van VWS, onder dossier Alcohol (<http://www.minvws.nl/dossiers/alcohol/>).

bijvoorbeeld eenduidige richtlijnen voor sluitingstijden van horeca te formuleren. Het Rijk kan weliswaar een landelijk alcoholbeleid vaststellen; voor uitgaansbeleid lijken gemeenten de aangewezen verantwoordelijken. De instrumenten die gemeenten daarvoor hebben komen hieronder aan bod.

### **Juridische aanknopingspunten voor gemeenten**

In het inleidend gedeelte van deze paragraaf, werd al gerefereerd aan de politie-inzet tijdens uitgaansuren. De inzet van politie is meteen een eerste aanwijzing dat er sprake is van een lokaal uitgaansbeleid in Nederland. Immers, de burgemeester is eindverantwoordelijke voor de openbare orde in zijn gemeente en is derhalve degene die beslist over inzet van politie in nachtelijke uren. Maar het houdt niet op bij alleen politie. De gemeente beschikt over een uitgebreid juridisch instrumentarium om uitgaansbeleid sturing te geven. Hieronder wordt een beknopte opsomming gegeven van aanknopingspunten voor gemeentelijke sturing op het gebied van uitgaan.

#### *Sturing in het kader van de Drank- en Horecawet*

Gemeenten kunnen in de lokale verordening bepalingen opnemen met betrekking tot verstrekking van alcohol. Voorbeelden zijn:

- Beperkingen met betrekking tot verkoop van alcohol in een bepaald gebied
- Idem, maar dan tijdstip
- Beperkingen aan vergunningsvoorschriften
- Toelating van jongeren in bepaalde typen inrichtingen kan naar 21 jaar opgetrokken worden
- Beperkingen aan alcoholverkoop en –gebruik tijdens evenementen
- Handhaving

#### *Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)*

Hierin worden onder andere de sluitingstijden van horecagelegenheden geregeld. Ook het toezicht op horecabedrijven is opgenomen in de APV. Horecabedrijven moeten bijvoorbeeld een exploitatievergunning hebben, die afgegeven wordt door de burgemeester. Ook de bevoegdheid van politie om een horecagelegenheid te betreden, wordt in de APV omschreven.

#### *Exploitatievergunning*

Ook in de exploitatievergunning voor horecagelegenheden kunnen bijzondere bepalingen opgenomen worden, waarmee door de gemeente gestuurd kan worden op onderdelen van het uitgaansbeleid.

#### *Handhaving*

In de handhavende sfeer hebben gemeenten de volgende instrumenten:

- Weigeren of intrekken exploitatievergunning horecalokaliteit als voorwaarden in de APV voor de vergunning niet worden nagekomen
- Na intrekking van vergunning wegens openbare orde problemen kan een nieuwe vergunning voor ten hoogste vijf jaar geweigerd worden
- Bestuursdwang of dwangsom na overtreden Drank en Horecawet (DHW)
- Overtredingen van DHW worden niet door gemeenten, maar door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) vastgesteld

Handhaving kan ook gericht zijn op het naleven van geldende milieuvoorschriften, brandwerende maatregelen en het verbod op drugsbezit/gebruik in een horecalokaliteit.

### *Overige afspraken met belanghebbenden*

Daarnaast kan een gemeente afspraken met belanghebbende partijen vastleggen in een convenant. Hieraan kan dan weer een overlegstructuur gekoppeld worden, waarin de betrokkenen periodiek overleggen over de stand van zaken in het uitgaansgebied en de naleving van de onderlinge afspraken.

### **Conclusie**

De weegschaal slaat, gelet op bovenstaande, duidelijk uit naar de kant van de lokale overheid, als het om aanknopingspunten voor uitgaansbeleid gaat. Het zijn gemeenten die het juridisch instrumentarium dienen te hanteren, de politie aansturen en de partijen bijeenroepen voor overleg. De landelijke overheid beperkt zich tot het stellen van wettelijke kaders, zoals de Drank- en Horecawet en een algemeen alcoholbeleid. Zaken als het economisch belang dat een uitgaansgebied kan vormen voor gemeenten zijn hier niet eens besproken, maar ook daar zou de balans verder in de richting van gemeenten kunnen doorslaan. Denk alleen al aan zaken als terrassenbelasting en parkeergelden, die toch vooral de lokale overheid en niet de landelijke overheid bezighouden.

## ***2.3 Uitgaansbeleid analyseren; de beleidstheorie***

Concluderend dat uitgaansbeleid vooral een lokale zaak is, hebben we in Nederland te maken met een veelheid aan varianten van uitgaansbeleid. Elke gemeente zal immers, de lokale context in ogenschouw nemend, kiezen voor een eigen invulling van regels die gesteld worden aan uitgaan en uitgaansgelegenheden. De wirwar aan Algemeen Plaatselijke Verordeningen, convenanten, sluitingstijdenregimes, vervoersafspraken, verlichtingsregels, portieverplichtingen en wat dies meer zij, die vervolgens ontstaat, zorgt voor een bont geschakeerd 'uitgaansbeleidlandschap'. Om hierin enige duidelijkheid te scheppen, is het in het licht van dit onderzoek noodzakelijk uitgaansbeleid nader te analyseren. Deze analyse kan op velerlei manieren vorm gegeven worden, maar met een bestuurskundige achtergrond is het kijken naar de gehanteerde beleidstheorie speciaal interessant.

Reconstructie van de beleidstheorie is een manier om gemaakte keuzes in een beleid te doorgronden. Dat is dan ook één van de invalshoeken die gekozen wordt bij het analyseren van de vier cases van uitgaansbeleid die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen. Daarnaast zullen de cases onderling vergeleken worden, maar daarover meer in Hoofdstuk 4. In deze sectie staat de beleidstheorie centraal. Eerst zal daarom het begrip beleidstheorie toegelicht worden.

### **2.3.1 Beleid en beschikbare kennis**

De beleidsvoerder handelt in grote mate in onzekerheid. Van de Graaf en Hoppe (1996: 69) laten zien dat zowel de beginsituatie als de eindsituatie slechts ten dele bekend of voorspelbaar is. De handelingscondities zijn, met andere woorden, slechts voor een deel kenbaar en de handelingsgevolgen kunnen slechts voor een beperkt deel voorzien worden. Voor de beleidsvoerder is het daarom van belang deze onzekerheid zoveel mogelijk te reduceren. Hiervoor kan hij gebruik maken van wetenschappelijke kennis. Helaas is die kennis bij beleid in het algemeen, maar bij uitgaansbeleid in het bijzonder, niet toereikend om de onzekerheid voldoende te reduceren. Andere soorten kennis en inzichten, zoals intuïtie, gaan dan een rol spelen (Van de Graaf en Hoppe, 1996:70). Het is hierbij dat het begrip beleidstheorie om de hoek komt kijken.

### 2.3.2 Definitie van het begrip

Van De Graaf en Hoppe (1996:70) definiëren het begrip beleidstheorie als volgt:

*"Beleidstheorie betreft hier al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen. Het gaat met andere woorden om de veronderstellingen en uitgangspunten van de beleidsvoerder en de manier waarop hij daarvan gebruikt maakt. (...) De beleidstheorie is in die zin dan ook de weergave van de rationaliteit die voor de beleidsactor achter het beleid ligt."*

In verkorte vorm stellen Van de Graaf en Hoppe (1996:73) dan ook dat beleidstheorie

*"(...) het geheel van argumentaties en kennis(elementen) die een beleidsvoerder aan een bepaald beleid ten grondslag legt (...)"*

is. Uit deze definities blijkt al dat een beleidstheorie geen wetenschappelijk geformuleerde theorie is, die getoetst kan worden aan de praktijk. Het gaat om opvattingen die de beleidsmaker hanteert bij het vormgeven van beleid, in een poging om te gaan met de onzekerheid van gevolgen van het te hanteren beleid en de beperkte kennis die aanwezig is over de huidige situatie. Ondanks dat het niet om een wetenschappelijke theorie gaat, is de beleidstheorie toch van groot belang voor de beleidswetenschapper. Het gaat immers om de rationaliteit achter het gevoerde beleid (Van de Graaf en Hoppe, 1996:70).

### 2.3.3 Reconstructie van de beleidstheorie

Zoals eerder al genoemd, zullen in dit onderzoek vier cases beschreven worden van gemeentelijk uitgaansbeleid. Bij de beschrijving van het gevoerde beleid zal bijzondere aandacht zijn voor de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het gevoerde beleid. De gehanteerde beleidstheorie staat echter niet als zodanig ergens vermeld, of beschreven in een beleidsdocument. Evenmin is het mogelijk de totstandkoming van de theorie op het moment van ontstaan vast te leggen, omdat het beleid wat geanalyseerd zal worden al in uitvoering is. Het is dan ook nodig dat een reconstructie van de gehanteerde beleidstheorie gemaakt wordt.

Van de Graaf en Hoppe (1996:70) formuleren twee hoofdvragen die van belang zijn bij de reconstructie van een beleidstheorie. In de eerste plaats is het van belang te achterhalen waarop de beleidsactor zijn opvatting baseert dat juist dit beleid zal leiden tot de situatie die als gewenst wordt gezien. Het gaat hier om de feitelijkheden waarop de actor zich richt bij het vormgeven van beleid. De gebruikte argumentaties richten zich op het beleidsveld, de definitie van het probleem, de beschikbare middelen, de beleidvoerende organisatie en ten slotte op het beleidsproces zelf.

Daarnaast moet vastgesteld worden welke opvattingen ten grondslag liggen aan de gekozen probleemstelling, die de basis vormt voor het beleid en vervolgens ook voor het gekozen beleid zelf. Deze normatieve argumentaties vertellen waarom een bepaalde situatie onwenselijk is en wat voor situatie wenselijker zou zijn, maar ook welke middelen ingezet mogen worden om het gewenste doel te bereiken; oftewel de manier waarop de gewenste situatie bereikt zou moeten worden.

Met het beantwoorden van de hierboven geformuleerde vragen, wordt een model van de beleidstheorie verkregen, dat gebruikt kan worden bij de analyse van het beleid.

### **2.3.4 Reconstructie versus beoordeling**

De beleidstheorie wordt in dit onderzoek gebruikt om een beter begrip te verkrijgen van het gevoerde beleid. Hiertoe vindt reconstructie plaats. Dit moet niet verward worden met beoordeling van de beleidstheorie. Van de Graaf en Hoppe (1996:73) pleiten voor een strikte scheiding tussen reconstructie en beoordeling. Eerst reconstrueren, dan pas beoordelen, luidt het devies. Een beleidstheorie kan beoordeeld worden op zowel logische consistentie als empirische houdbaarheid (Van de Graaf en Hoppe, 1996: 73).

## 3 Beschrijving van de cases

*In dit hoofdstuk worden vier cases van uitgaansbeleid gepresenteerd. Het betreft gemeenten die de laatste jaren opvallend in beeld zijn geweest in verband met hun uitgaansbeleid. Het gaat niet om een representatieve steekproef. Wel is er een zekere geografische spreiding gehanteerd, waarbij uit noord, west, zuid en oost Nederland een gemeente geselecteerd is. Achtereenvolgens zullen Leeuwarden, Katwijk aan Zee, Eindhoven en Enschede behandeld worden. Van elke gemeente wordt het uitgaansgebied gekarakteriseerd en beschreven. Ook komt de problematiek die er lokaal speelt aan bod. Daarnaast worden betrokkenen bij het uitgaansbeleid voorgesteld en wordt de vormgeving van het beleid besproken. Ook zal er aandacht zijn voor de gehanteerde beleidstheorie, een begrip dat in hoofdstuk 2 werd geïntroduceerd. Hierin worden de uitgangspunten van het beleid van een gemeente gekoppeld aan de verwachtingen over de te bereiken resultaten. Ten slotte wordt per gemeente bekeken welke veranderingen er opgetreden zijn sinds de instrumenten van het uitgaansbeleid ingezet zijn.*

### 3.1 Case 1 Leeuwarden

*"Streven naar integraliteit, waarin omgang met gevolgen van zinloos geweld geïntegreerd wordt in een gebiedsgerichte aanpak"*

#### 3.1.1 Het uitgaansgebied

Leeuwarden is een middelgrote gemeente, met van oudsher een relatief zwakke sociaal-economisch structuur. Dit geldt vooral voor de binnenstad. Het uitgaanscentrum vervult een sterk regionale functie. Daarnaast kent Leeuwarden een aanzienlijke studentenpopulatie, die mede het gezicht van het Leeuwarder uitgaansleven bepaalt.

Het uitgaansgebied kent verschillende soorten horeca, zowel voor overdag als voor in de nachtelijke uren. Er zijn ongeveer 170 cafés en restaurants en het totale aantal horecagelegenheden bedraagt bijna 400. Uit een evaluatie van het horecabeleid in 2000 bleek dat bewoners vonden dat er teveel coffeeshops zijn en te weinig terrassen en discotheken. Dit werd zowel door omwonenden als bezoekers aangegeven. Opvallend is daarbij wel dat discotheken een relatief slechte beoordeling ontvangen als gekeken wordt naar de kwaliteit van het gebodene.

De bereikbaarheid van het uitgaansgebied in Leeuwarden wordt over het algemeen als goed ervaren. Een grote meerderheid van de bezoekers komt te voet of per fiets het uitgaansgebied binnen en vindt makkelijk zijn weg. Openbaar vervoer is alleen beschikbaar als vervoermiddel voor de heenweg. Als men 's nachts weer naar huis wil, dan is men aangewezen op taxi's of eigen vervoer.

#### 3.1.2 De problematiek

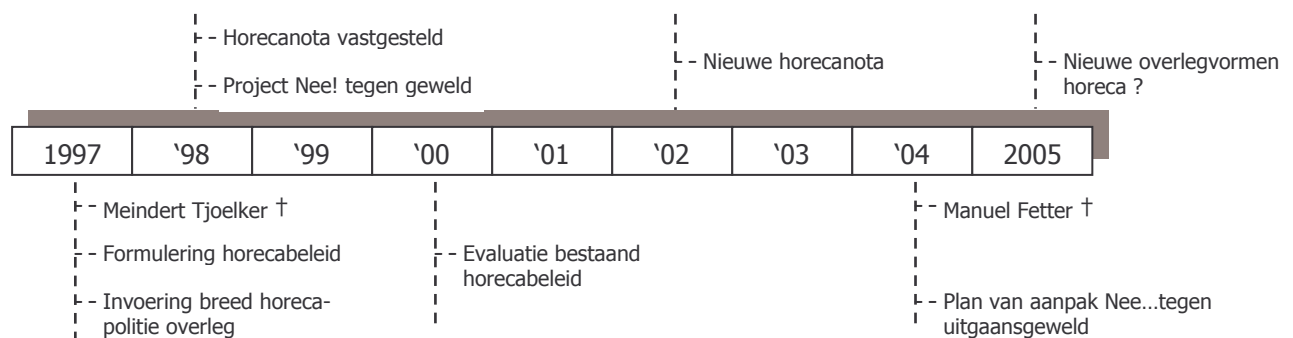
Problemen vallen in Leeuwarden duidelijk uiteen in aan de ene kant incidentele problemen, met een enorme impact en aan de andere kant de steeds terugkerende problemen met kleinere gevolgen. Zowel in 1997 als in 2004 werd Leeuwarden opgeschrikt door een geval van zinloos geweld. Dat kostte in 1997 Meindert Tjoelker het leven en in 2004 werd het Manuel Fetter noodlottig. Deze treurige incidenten vormden beide een keerpunt in het beleid van de gemeente Leeuwarden, waarover later meer.

Naast deze gewelddadige incidenten kent Leeuwarden ook een reeks van terugkerende, kleinere, problemen. Voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast, opstootjes in het centrum, parkeeroverlast en wildplassen. Ook zijn er de laatste jaren zowel binnen de politie als de horeca veel bekende gezichten vertrokken en nieuwe mensen bij gekomen. De samenwerking tussen de verschillende partijen is daardoor een blijvend onderwerp van zorg geweest.

### 3.1.3 Belangrijke gebeurtenissen

Het Leeuwarder uitgaansbeleid vindt zijn oorsprong in 1997. Voor die tijd was er al een horecanota, vastgesteld in 1989, maar die was zeer eenzijdig op de ruimtelijke kant van de horecaproblematiek gericht. Van een echt uitgaansbeleid was derhalve geen sprake. Directe aanleiding om tot een integraler beleid, in de vorm van eenduidig horecabeleid en een serie aanvullende maatregelen, te komen, is de trieste dood van Meindert Tjoelker op 13 september 1997. Leeuwarden komt hier landelijk negatief mee in het nieuws en men beseft dat er iets moet gebeuren om te voorkomen dat er meer slachtoffers van uitgaansgeweld zullen vallen. Behalve het formuleren van een horecanota, die in 1998 vastgesteld wordt, voert de gemeente een breed horeca-politieoverleg in, dat voortaan eens per twee maanden plaats zal vinden. Er vindt afstemming van het beleid plaats met horecaondernemers. Bewoners werden relatief laat betrokken in de beleidsvorming middels een inspraakavond. Vanwege die late betrokkenheid is toegezegd een grotere rol voor de bewoners te reserveren bij de evaluatie van het horecabeleid, die in 2000 plaats zou vinden. In 1998 wordt ook begonnen met het Nee! Tegen Geweld project. Behalve gemeente, politie en horeca, worden ook het Openbaar Ministerie, jongerenwerk, en het onderwijs betrokken in de strijd tegen openbaar geweld. In 2000 vindt de geplande evaluatie van het horecabeleid plaats. Onderzoeksbureau Eysink Smeets en Etman ondervraagt onder andere bewoners en bezoekers van het uitgaansgebied. Geconcludeerd wordt dat men op de goede weg is. In 2002 verschijnt een nieuwe horecanota, die voortborduurde op het beleid dat in 1998 vastgesteld is. Doelen blijven hetzelfde. Ondertussen is de samenwerking langzaam bergafwaarts aan het gaan. Het opgebouwde netwerk fungeert niet meer naar behoren, door wisselingen binnen het politiekorps en de horeca. Nieuwe gezichten brengen geen nieuwe inspanningen. In 2004 volgt een nieuw triest dieptepunt als Manuel Fetter om het leven komt. Onmiddellijk komen alle betrokken partijen in actie en er wordt een plan van aanpak tegen uitgaansgeweld opgesteld na een overlegavond tussen gemeente, politie en horeca. In 2005 wordt het plan van aanpak 'Nee...tegen uitgaansgeweld' vastgesteld en worden nieuwe overlegvormen bedacht, die de oude structuren moeten gaan vervangen.

In onderstaande figuur zijn de bepalende gebeurtenissen voor het uitgaansbeleid van Leeuwarden nog eens op een rijtje gezet.



**Figuur 2 Belangrijke momenten in het ontstaan van het Leeuwarder uitgaansbeleid**



### **3.1.4 Betrokkenen**

Sinds 1997 bestaat er een breed horeca-politieoverleg. Vertegenwoordigers van gemeente, politie, horeca, taxivervoer en verslavingszorg zijn hierbij betrokken. De politie zit dit overleg voor en dat gebeurt eenmaal per twee maanden. Doel van het overleg is vooral het oppikken van signalen uit het uitgaansleven en het bekijken welke partijen wat voor maatregelen zouden moeten nemen.

Verder is er een gemeentelijke werkgroep horeca. Hierin zitten vertegenwoordigers van gemeente, politie en KHN. Deze werkgroep is vooral bedoeld om betrokkenen informatie te laten uitwisselen omtrent uitgaan en alles wat daarmee te maken heeft. Ook dit overleg vindt elke twee maanden plaats en wordt voorgezeten door de gemeente. Behalve beleidsmatige aspecten komen ook zaken als coffeeshopbeleid en incidentele handhavingsacties hierin aan bod.

In 2005 zal deze structuur vermoedelijk gewijzigd worden. De betrokken partijen uit de eerdere overleggen blijven echter ook in de nieuwe structuur de hoofdrolspelers. Omwonenden en bezoekers van horeca worden in het reguliere overleg niet betrokken, maar bij de evaluatie van het horecabeleid, zoals die in 2000 heeft plaatsgevonden, worden deze partijen wel ondervraagd middels enquêtes. In de beoogde nieuwe structuur zullen bewoners van het uitgaansgebied tweemaal per jaar uitgenodigd worden om deel te nemen aan een breed overleg.

### **3.1.5 Kenmerken van het beleid**

#### **Gebiedsgerichte aanpak**

Leeuwarden hanteert een gebiedsgerichte aanpak om de vestiging van horeca te reguleren. Het centrum van de stad is opgedeeld in verschillende zones. Dit beleid wordt 'gebiedsdifferentiatie' genoemd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende soorten gebieden:

- concentratiegebied -> concentratie van horeca
- consolidatiegebied -> geen verdere groei van horeca
- deconcentratiegebied -> minder horeca gewenst
- ontwikkelingsgebied -> eventueel nieuwe horeca ontwikkelen
- winkelgebied -> primair bedoeld voor winkels

Deze differentiatie is aangebracht om een samenhangende structuur in de binnenstad te krijgen en te houden. Leeuwarden hoopt een positieve wisselwerking met andere functies te stimuleren en de aantrekkingskracht van het centrum te versterken. Ook wordt door bundeling van activiteiten beoogd de negatieve effecten die deze activiteiten mogelijk met zich meebrengen, te beperken.

#### **Integraal beleid**

Leeuwarden streeft ernaar het uitgaansbeleid op een zo integraal mogelijke manier aan te pakken. Hieronder wordt verstaan dat zoveel mogelijk beleidsterreinen waar uitgaansbeleid raakvlakken mee vertoont, betrokken worden bij de vormgeving en uitvoering van het uitgaansbeleid. Voorbeelden hiervan zijn ruimtelijke ordening, milieu, economie en openbare orde. Ook wordt onder integraliteit verstaan dat zoveel mogelijk betrokken partijen in hun eigen verantwoordelijkheid een rol spelen bij de ontwikkeling en invoering van het uitgaansbeleid.

### 3.1.6 Beleidstheorie

De gemeente Leeuwarden gaat dus, zoals hierboven al beschreven werd, uit van de gedachte dat het uitgaansbeleid integraal moet zijn. Daarbij moet worden samengewerkt tussen de verschillende betrokken partijen. Deze opvattingen zijn nagenoeg ongewijzigd sinds de eerste horecanota in 1998 verschenen is. Hierbij zijn de volgende veronderstellingen gereconstrueerd, die zowel in het gesprek met de gemeente, als in de horecanota van 2002<sup>9</sup> bevestigd worden:

1. Als er sprake is van een consistente uitvoering van het beleid, in overleg met alle betrokkenen en
2. Als alle beleidsterreinen die raakvlak vertonen met uitgaansbeleid opgenomen worden in het uitgaansbeleid en
3. Als een ruimtelijk en juridisch instrumentarium om het horecabeleid vorm te geven en te handhaven wordt ingezet,
  - A. Dan kan een horecafunctie worden gecreëerd die deel uitmaakt van een attractieve binnenstad en
  - B. Dan wordt de regionale functie en kwaliteit van de Leeuwarder horeca versterkt en
  - C. Dan wordt horecagerelateerde overlast teruggedrongen en
  - D. Dan levert het uitgaansbeleid een bijdrage aan het vergroten van de leefbaarheid en de zorg voor veiligheid in de binnenstad

Er zijn twee zaken die direct opvallen bij het beschouwen van bovenstaande. Het eerste opvallende kenmerk is dat de genoemde relaties allen finale relaties zijn. Hiermee wordt bedoeld dat ze geformuleerd zijn in termen van doelen en middelen. De beleidstheorie bevat geen causale relaties, die oorzaken en gevolgen beschrijven en ook geen morele argumentaties, die ingaan op waarom een bepaalde situatie wenselijk of onwenselijk is en de ethiek die gehanteerd wordt bij het veranderen van een situatie. Oorzaken voor de problematiek zijn wellicht niet in kaart gebracht en de inzet van middelen is niet gekoppeld aan normatieve overtuigingen over de wijze waarop deze ingezet zouden moeten worden. Wat overblijft is dan een set veronderstellingen over in te zetten middelen en te bereiken doelen.

Het andere opvallende kenmerk is de keuze voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium. Alhoewel de veronderstellingen heel algemeen blijven, wordt toch bewust gekozen voor ruimtelijke ordening en juridische middelen. Financiële sturing, of inzet van communicatieve middelen, om enkele voorbeelden te noemen, wordt daarmee buiten beschouwing gelaten. Een gemeente die als doel heeft een integraal beleid te voeren, schept de verwachting alle betrokken partijen en beleidsterreinen op te nemen in het beleid. Het ontbreken van hierboven genoemde instrumenten hangt mogelijk samen met tekortkomingen in de integraliteit van het beleid. Het buiten sluiten van beleidsterreinen als volksgezondheid en jeugdzorg verklaart mogelijk de eenzijdige inzet van instrumenten.

### 3.1.7 Maatregelen

In de periode vanaf 1998 zijn in Leeuwarden tal van maatregelen genomen om het uitgaansbeleid verder vorm te geven. Veel van die maatregelen vloeiden direct voort uit de

---

<sup>9</sup> Zie met name pp. 8 (doelstellingen) en 9 (uitgangspunten van het horecabeleid) van de horecanota 2002

horecanota en het project Nee! Tegen Geweld. Andere maatregelen werden echter in de vorm van op zichzelf staande projecten uitgevoerd. Hieronder worden de maatregelen nader toegelicht.

#### *Installatie bijzonder politiewijkteam*

Door het instellen van een bijzonder politiewijkteam voor het centrum van Leeuwarden, wordt een duidelijkere aanwezigheid van de politie in het uitgaansgebied beoogd. Dit heeft niet alleen een preventieve werking, maar ook is de politie in geval van calamiteiten snel ter plekke.

#### *Horecatelefoonlijn*

Het snel ter plekke zijn van de politie wordt nog verder bevorderd door het instellen van een horecatelefoonlijn. Horecaondernemers kunnen, door gebruik te maken van dit speciale telefoonnummer, snel in contact komen met het politiewijkteam. De telefoonlijn is tijdens uitgaansuren in gebruik.

#### *Invoering van gedragsregels voor horeca*

Regels waaraan bezoekers van horecagelegenheden zich moeten houden, moeten ervoor zorgen dat er minder incidenten plaatsvinden. Portiers kunnen op deze manier ook gemakkelijker optreden wanneer duidelijk is dat bezoekers zich niet aan de regels houden.

#### *Horecakluizen*

Horeca-ondernemers kunnen via de politie een gratis kluis krijgen om wapens en drugs in te bewaren die door portiers gevonden worden. Elke twee maanden leegt de politie deze kluisen. De horeca wordt op deze manier aangemoedigd drugs- en wapenbezit strenger te controleren.

#### *UIT-bus*

Er is een experiment geweest met een UIT-bus. Een jaar lang konden uitgaanders voor 3 euro met de bus naar de stad en 's nachts na het uitgaan weer terug elk half uur, vanaf 1.00. In het begin liep de proef redelijk, maar later maakte bijna niemand er meer gebruik van. Wegens het verdwijnen van de subsidie is de proef na een jaar gestaakt. Arriva, de busmaatschappij in Leeuwarden, heeft nu een eigen initiatief. Voor 5 euro kan men van de wijken naar het centrum met de bus en 's nachts per taxi weer terug.

#### *Nachtfietsenstalling*

Voor fietsers is er een speciale nachtfietsenstalling. Hier kan men tegen een kleine betaling de fiets bewaakt stallen. De stalling is tot 6.00 geopend op donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond. Per weekend worden er zo'n 400 tot 500 fietsen geplaatst.

#### *Sluitingstijdenbeleid*

Het sluitingstijdenbeleid maakt deel uit van de gebiedsgerichte aanpak, die eerder al werd beschreven. Per soort gebied geldt een aparte sluitingstijd voor horeca.

#### *Evenementenbeleid*

Er is een evenementenbeleid voor de binnenstad opgesteld. Maatregelen die hierbij horen zijn bijvoorbeeld het verplichte gebruik van plastic bekertjes in plaats van glazen, het toestaan van preventief fouilleren tijdens evenementen door de politie en het verbod op het meenemen van eigen drank door bezoekers.

### *Maatregelen die nog in ontwikkeling zijn*

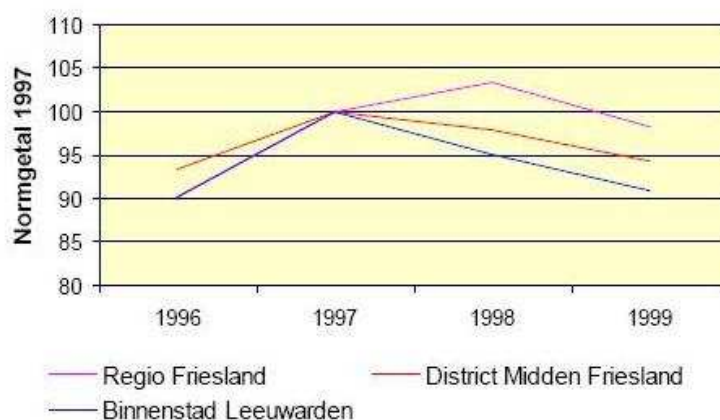
Naast de hierboven beschreven maatregelen, zijn er ook nog maatregelen die nog in ontwikkeling zijn. Er lopen projecten die moeten leiden tot een drugs- en drankontmoedigingsbeleid. Hierbij zal worden samengewerkt met scholen en jeugdwerk. Daarnaast wordt er momenteel gekeken of er een verlichtingsplan voor de binnenstad kan worden opgesteld, waarbij tijdens uitgaansuren extra verlichting gevoerd zal worden in het uitgaansgebied. Daarnaast is er een terrassenbeleid in ontwikkeling en wordt een experiment met cameratoezicht voorbereid. Mogelijk komt er een apart beleid voor paracommercie en ondersteunende horeca, omdat beide moeilijk in het bestaande horecabeleid ingepast kunnen worden.

### **3.1.8 Veranderingen in de problematiek**

Zoals eerder al genoemd, bestaat de problematiek in Leeuwarden aan de ene kant uit incidenten van zinloos geweld en aan de andere kant uit terugkomende problemen als geluidsoverlast, opstootjes in het centrum, parkeeroverlast en wildplassen. Om geweldincidenten zoals de dood van Meindert Tjoelker tegen te gaan is begonnen met het Nee! Tegen geweld project. De terugkerende problemen in de binnenstad zijn sinds de horecanota van 1998 en de samenwerkingsverbanden die daarop actief zijn geworden, aangepakt. Om te zien welke veranderingen er in de problematiek opgetreden zijn, worden enkele gemeentelijke evaluaties behandeld. Waar mogelijk wordt ondersteuning van externe bronnen geboden.

#### *- Evaluatie Nee! Tegen geweld 2000*

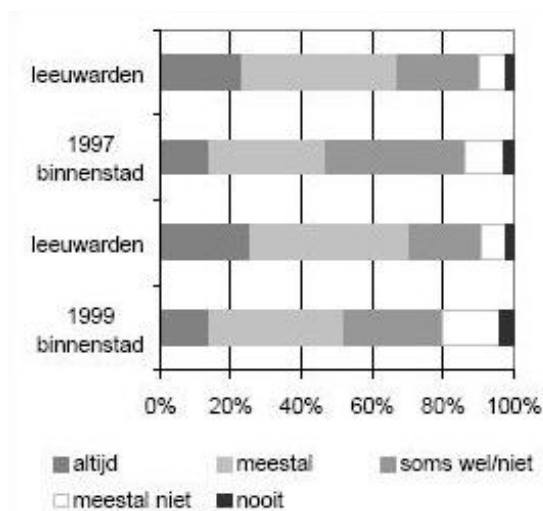
In oktober 2000 heeft het driehoeksoverleg tussen gemeente, politie en justitie door de Thorbecke Academie een drietal evaluaties uit laten voeren in het kader van Nee! Tegen geweld. De effecten zijn geëvalueerd, het uitgaanspubliek is ondervraagd en het werkproces is geëvalueerd. Belangrijkste effect is een daling van 9% van het geweld dat voorkomt op uitgaanstijdstippen in de binnenstad. Als redenen hiervoor worden gericht toezicht door politie, verbeterde communicatie tussen betrokken partijen en maatregelen binnen de horecasector genoemd. Figuur 3 laat de genoemde daling van 9% zien sinds 1997. In absolute aantallen is dat een daling van 471 geweldsdelicten in 1997 naar 428 in 1999<sup>10</sup>.



**Figuur 3 Aangiftes geweldsmisdrijven naar gebied**

<sup>10</sup> Bron: Brinks, J. (2000) *Evaluatie Nee! Tegen geweld: Samenvatting van de evaluatie van de aanpak van straatgeweld in Leeuwarden*, Expertise Centrum Thorbecke Academie, blz. 29

Ten aanzien van het werkproces wordt geconstateerd dat een groot draagvlak voor het project, een goede regie van de gemeente, die enthousiast de projectleiding voert en het vooraf formuleren van actiepunten bijgedragen heeft aan het succes van het project. Minder positief is het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek naar veiligheidsgevoelens onder uitgaanspubliek. Er kan niet geconstateerd worden dat het veiligheidsgevoel toegenomen is door het project. Onder bewoners wordt een toegenomen onveiligheidsgevoel geconstateerd. De groep die zich meestal niet of nooit veilig voelt in de binnenstad, is tussen 1997 en 1999 gestegen van 15% naar 20%<sup>11</sup>. Zie figuur 4.



**Figuur 4 Veiligheidsgevoelens van bewoners van Leeuwarden 1997/1999**

Wel bestaat er onder het uitgaanspubliek een redelijk positief beeld van Leeuwarden als uitgaansstad<sup>12</sup>. Zie ook figuur 5.

In binnenstad van Leeuwarden	Woonplaats Leeuwarden?		
	ja	nee	Totaal
Voel ik me thuis op uitgaansstijdstippen	74%	72%	74%
Zijn er voor mij weinig uitgaansmogelijkheden	35%	20%	31%
Is het gezellig uitgaan	72%	84%	75%
Moet je op je hoede zijn op uitgaansstijdstippen	41%	38%	40%
Is het gezellig druk op uitgaansstijdstippen	65%	77%	68%
Voel ik me welkom in de horecagelegenheden	83%	84%	83%
Is het meestal een dooie boel op uitgaansstijdstippen	10%	5%	9%
<b>Totaal</b>	<b>279</b>	<b>101</b>	<b>380</b>

**Figuur 5 Percentages eens met stellingen over uitgaansgebied, naar woonplaats**

- Evaluatie horecabeleid 2000

Het horecabeleid dat in 1998 van kracht is geworden, is in 2000 geëvalueerd. Over het algemeen bestaat er een positief beeld bij alle deelnemende partijen. Overlast valt mee, kwaliteit en kwantiteit

<sup>11</sup> Bron: Gemeente Leeuwarden (2000) *Raamplan voor leefbaarheid en veiligheid in de binnenstad 2000-2004*, Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden, blz. 10

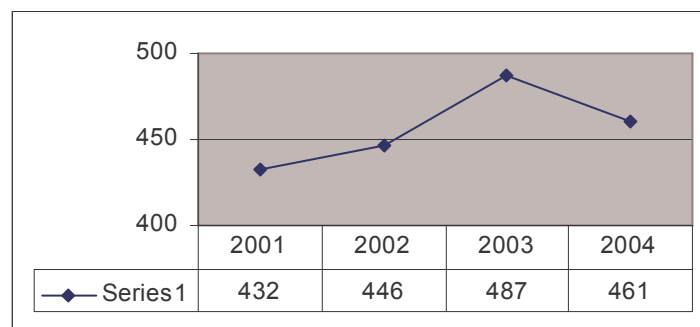
<sup>12</sup> Bron: Brinks, J. (2000) *Evaluatie Nee! Tegen geweld: Samenvatting van de evaluatie van de aanpak van straatgeweld in Leeuwarden*, Expertise Centrum Thorbecke Academie, blz. 34

van het gebodene wordt als positief ervaren, verbeteringen in samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen is merkbaar. Knelpunten zijn ook aanwezig. Niet alle partijen zijn bij alle deelterreinen betrokken en ook niet altijd in dezelfde mate. Dit brengt het gevaar van overwaardering van bepaalde beleidsterreinen met zich mee. Ook blijkt er nog wel eens een kloof te zijn tussen feiten en beeldvorming. Met name over de veiligheidssituatie van het uitgaansleven bestaat bij omwonenden veel irritatie, terwijl politiecijfers een beeld geven dat geruststellend zou moeten zijn. Vooral van groepen agressieve en/of dronken jongeren bestaat het beeld dat ze voor veel overlast zorgen. Er worden aanvullingen op het beleid geformuleerd, die in 2002 opgenomen worden in de nieuwe versie van de horecanota.

*- Evaluatie Nee! Tegen geweld 2005*

In januari 2005 heeft een klankbordgroep opnieuw de stand van zaken gepresenteerd van de evaluatie van het Nee! Tegen geweld project. Hierin wordt geconcludeerd dat de vergroting van het aantal voetsurveillances door de politie tijdens uitgaansuren positief uitpakt heeft. De aanwezigheid van bereden politie bleek niet rendabel. De pakkans van daders is verhoogd door een aanpak die nieuw streng genoemd wordt. Kennen en herkend worden zijn daarin belangrijk. Een afname van het aantal bedreigingen, mishandelingen, drugsoverlastmeldingen en vernielingen in de laatste vier jaar wordt als succes geconstateerd. Hier staat tegenover dat het aantal straatroven in die periode gestegen is. Ook de samenwerking met horecaondernemers wordt als zeer positief gezien. Dit zou een signalerend effect bevorderen en het begrip tussen betrokken partijen verhogen. Ook de horecafoon wordt als een nuttig instrument ervaren. Het verplichten van opleiding voor portiers heeft ervoor gezorgd dat alle portiers en de bedrijven waarvoor ze werken gecertificeerd zijn en geregistreerd staan bij de politie. Huis- en gedragsregels zijn door alle horecazaken ingevoerd. Bij nieuwe zaken wordt hier incidenteel op gecontroleerd. Om incidenten na afloop van het uitgaan te voorkomen is een project met nachtelijk openbaar vervoer uitgevoerd. Dit wordt voortgezet door de busmaatschappij. Ook is aandacht geschonken aan het verbeteren van de openbare nachtverlichting. Hierin zijn echter nog verbeteringen mogelijk.

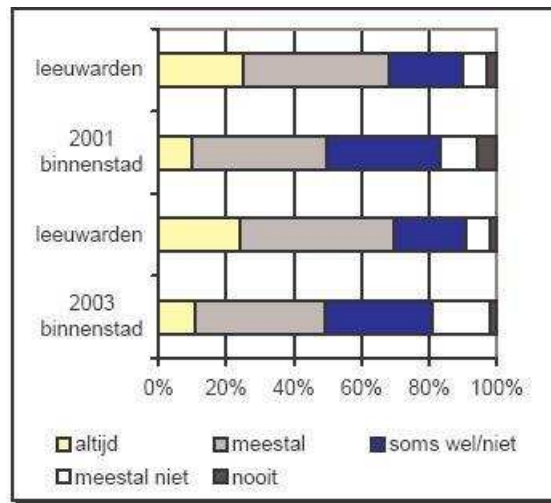
Uit deze opsomming blijkt dat vooral gekeken is of gemaakte afspraken nagekomen zijn en in veel mindere mate of ze tot veranderingen in de problematiek geleid hebben. Het Nee! Tegen geweld project kan weliswaar tot in detail goed uitgevoerd zijn, maar heeft het ook tot gevolg dat geweld voorkomen wordt? Uit de gemeentelijke evaluatie wordt dit, in tegenstelling tot de evaluatie in 2000, niet duidelijk. Uit politiecijfers lijkt eerder het tegendeel naar voren te komen. Figuur 6 laat een duidelijke stijging van het aantal geweldsmisdrijven in de Leeuwarder binnenstad zien, ten opzichte van de jaren 1998 en 1999, waarin een dalende trend waargenomen werd<sup>13</sup>.



**Figuur 6 Geweldsmisdrijven binnenstad Leeuwarden tijdens uitgaansuren**

<sup>13</sup> Bron: Politie Midden Friesland. Tijdstippen: Vrijdag 23.00 tot zaterdag 6.00 en zaterdag 23.00 tot zondag 6.00

Ook het veiligheidsgevoel van bewoners van Leeuwarden 's nachts in de binnenstad is niet toegenomen. Na een verbetering in 2001 is in 2003 weer hetzelfde niveau bereikt als in 1999, waarbij 20% van de bewoners zich nooit of meestal niet veilig voelt in de binnenstad<sup>14</sup>. Zie figuur 7.



**Figuur 7 Veiligheidsgevoelens van bewoners van Leeuwarden 2001/2003**

### Conclusie

De vraag naar veranderingen in de problematiek valt niet eenduidig te beantwoorden. Aan de ene kant zijn betrokken partijen tevreden over de samenwerking die tot stand gekomen is. Het lijkt erop dat problemen en knelpunten in de ingebodde overlegstructuren beter dan voorheen besproken kunnen worden. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot oplossing van de problematiek kan niet vastgesteld worden. Geweldscijfers geven aan dat geen structurele daling van het aantal misdrijven is opgetreden in de binnenstad en ook het veiligheidsgevoel van bewoners en uitgaanspubliek heeft geen echte verandering ondergaan. Het is moeilijk om vast te stellen of dit komt door externe factoren, of dat het uitgaansbeleid niet succesvol is.

## 3.2 Case 2 Katwijk

*"Vermindering van overlast, rekening houdend met de gedeelde functies van het centrum"*

### 3.2.1 Het uitgaansgebied

Katwijk is een kleine badplaats aan de Hollandse kust. Het centrum bestaat uit smalle straten, met een relatief dichte bebouwing. In het centrum bevinden zich de functies wonen, winkelen en horeca dicht bij elkaar. De belangen die daaruit voortvloeien lopen niet gelijk op. Voor wat betreft het uitgaansleven kent Katwijk een zomer- en winterseizoen. In de zomermaanden komen er regelmatig toeristen tijdens uitgaansuren naar Katwijk. In de overige maanden is het vrijwel alleen de lokale bevolking die gaat stappen in Katwijk. Bezoekers uit naburige gemeenten treft men er naar verhouding weinig aan. De horeca-inrichtingen zijn, op een enkele uitzondering na, al jaren dezelfde. De gemeente streeft ernaar het aantal horecazaken waar alcohol geschonken wordt niet te laten groeien en hanteert een maximumstelsel voor het aantal horecainrichtingen.

<sup>14</sup> Gemeente Leeuwarden (2004) *Cijfers voor wijken: Rapportage wijksignaleringsstelsel 2003*, Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden, blz. 48

### **3.2.2 De problematiek**

De problemen in Katwijk zijn vooral op het gebied van openbare orde. Tot begin 2001 vonden er in het centrum regelmatig opstootjes plaats. Begin 2001 liep dat een keer flink uit de hand en vanaf dat moment heeft de gemeente ervoor gekozen een serie maatregelen uit te voeren die de overlast terug moest dringen. Overlast ontstond met name op het moment dat horecagelegenheden sluiten en grote groepen jongeren tegelijk op straat stonden. Sinds 2001 is het aantal geregistreerde incidenten flink teruggelopen. Overlast bestaat in Katwijk vooral uit lawaai, afval, parkeeroverlast, wildplassen en ruzies of vechtpartijen.

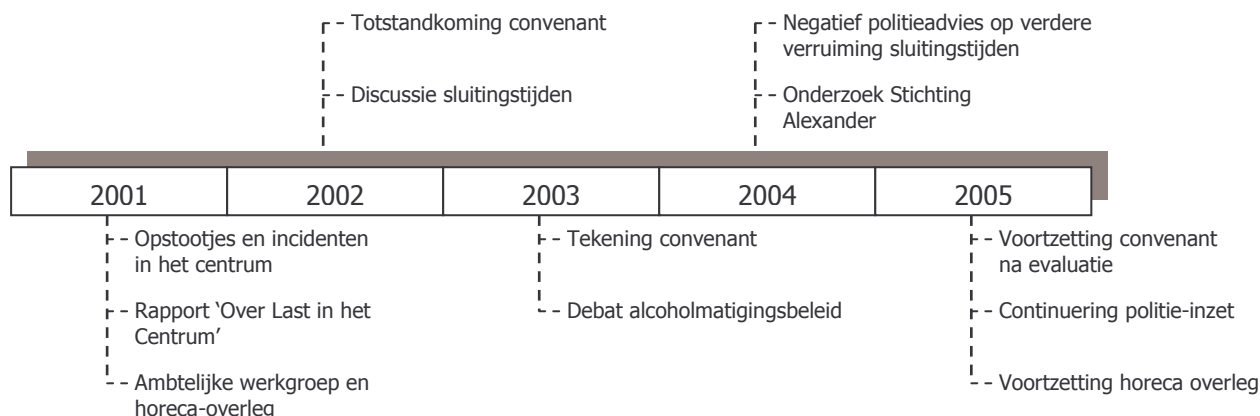
### **3.2.3 Belangrijke momenten**

2001 kan gezien worden als het begin van het Katwijkse uitgaansbeleid. Daarvoor was er al een horecanota uit begin jaren negentig, maar in 2001 werden veel zaken in gang gezet die leidden tot een beleid dat, veel meer dan voorheen, gericht was op het tegengaan van overlast in het centrum. In dat jaar verschijnt een rapport, Over Last in het centrum van Katwijk, waarin onder andere staat dat de mogelijkheid om te komen tot een convenant moet worden onderzocht. Dit rapport, op basis van onderzoek van Eysink Smeets en Etman, vraagt ook om cameratoezicht en betitelt wildplassen als een groot probleem. Ook het aantal opstootjes en aanvaringen met de politie is in 2001 dusdanig hoog geworden dat de gemeente de tijd rijp acht om in te grijpen. Daarnaast komt dat jaar voor het eerst een verschuiving van sluitingstijden ter sprake. Er wordt een eerste overleg met horecaondernemers gehouden. Eind 2002 wordt het Horeca convenant opgemaakt en in januari 2003 wordt het door de betrokken partijen getekend. Er wordt onder andere afgesproken dat de politie voortaan hard zal optreden tegen jongeren die na sluiting van de horeca op straat rondhangen. Ook komt er een proef met het verruimen van sluitingstijden. Happy hours worden aangepakt. Platform Verslavingszorg wordt betrokken bij de uit te voeren maatregelen.

In april 2003 vindt er een debat plaats over alcoholmatigingsbeleid. Gemeente en Platform Verslavingszorg gaan dit coproduceren, in nauw overleg met de ambtelijke werkgroep Over Last Centrum, die zich bezighoudt met het uitgaansbeleid. In 2004 onderzoekt Stichting Alexander de wensen van jongeren omtrent uitgaan in Katwijk. Ook de locatie van een eventuele tweede discotheek (buiten) het centrum wordt gepeild. Horecaondernemers vragen in dat jaar om latere sluitingstijden, maar de politie adviseert negatief, op basis van ervaringen de afgelopen jaren. Ook wordt in 2004 het convenant geëvalueerd. In 2005 wordt besloten het convenant voort te zetten en het reguliere horeca overleg te continueren. Ook de politie-inzet zal op peil gehouden worden. De APV wordt aangepast voor wat betreft de sluitingstijden.

In onderstaande figuur zijn de bepalende gebeurtenissen voor het uitgaansbeleid van Katwijk nog eens op een rijtje gezet.





**Figuur 8 Belangrijke momenten in het ontstaan van het Katwijker uitgaansbeleid**

### 3.2.4 Betrokkenen

Bij het invoeren van het Horeca convenant in 2003 is een samenwerking tussen betrokken partijen tot stand gekomen. Het convenant is getekend door gemeente, politie, horeca en het Openbaar Ministerie. Bij het begin van het convenant werd er elke twee weken overlegd. In het begin moesten er veel zaken besproken worden en was er vanuit alle partijen ook veel behoefte om dingen die al lang speelden eens met elkaar te bespreken. Momenteel wordt er ongeveer elke twee maanden een overleg gevoerd. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt met de taxibedrijven, over de capaciteit van beschikbare taxi's op zaterdagavond en zal de gemeente, in samenwerking met het Platform Verslavingszorg, een alcoholmatigingsbeleid gaan coproduceren. De projectgroep Over Last Centrum is namens de gemeente belast met het terugdringen van openbare orde problematiek in het centrum.

Behalve tijdens de overleggen wordt de politie ook betrokken bij het uitgaansbeleid door gebruikmaking van politiecijfers om te meten of de overlast daadwerkelijk teruggedrongen is. Ook overlegt de politie tweemaal per jaar met de portiers van de horecazaken over de stand van zaken in het uitgaansgebied en de samenwerking tussen portiers en politie.

Bewoners en uitgaande jongeren zijn op verschillende momenten betrokken bij het uitgaansbeleid door hun mening te vragen in enquêtes tijdens verschillende onderzoeken die in Katwijk zijn uitgevoerd.

### 3.2.5 Kenmerken van het beleid

Katwijk wil eerst en vooral de overlast die het uitgaansleven met zich meebrengt beperken, zodat de woonfunctie en de winkelfunctie niet of weinig te lijden hebben onder het uitgaan. Het uitgaansbeleid is dan ook grotendeels een openbare orde verhaal, aangevuld met enkele andere afspraken. De vigerende horecanota en de APV vormen de basis voor het geldende beleid. Daarnaast is het convenant een middel geworden om de afspraken tussen betrokken partijen te formaliseren. Politiecijfers, geluidsmetingen, schouwen en enquêtes onder bewoners en bezoekers worden gebruikt om het beleid te toetsen aan de doelstellingen.

### 3.2.6 Beleidstheorie

De gemeente Katwijk heeft als voornaamste doel aan het uitgaansbeleid gesteld, dat het ervoor moet zorgen dat overlast in het centrum ten gevolge van uitgaan beperkt wordt en blijft, zodat ook de functies wonen en winkelen hun plek kunnen blijven behouden. Deze opvatting is sinds 2001 ongewijzigd. Hierbij gelden de volgende veronderstellingen, die ontleend zijn aan een gesprek met de gemeente (nr. 1) en de Eindrapportage Projectgroep Over Last Centrum uit 2001.<sup>15</sup>

1. Als betrokken partijen de van hun verwachte bijdrage leveren en
  2. Als het uitgaansgebied zodanig vormgegeven kan worden dat onveilige en ongewenste situaties voorkomen worden en
  3. Als voorkomen kan worden dat jongeren (na het uitgaan) rondhangen in het centrum,
- A. Dan kan het centrum van Katwijk niet alleen een woon- en winkelfunctie, maar een ook uitgaansfunctie in stand houden en
- B. Dan zal overlast als gevolg van het uitgaansleven geminimaliseerd worden

Er is duidelijk sprake van een keuze voor de inzet van twee soorten maatregelen. In de eerste plaats wordt er op het gebied van ruimtelijke ordening het nodige gedaan. Het tweede element is de inzet van middelen om de openbare orde te handhaven. Minder duidelijk is waarom juist voor dit instrumentarium gekozen wordt. De veronderstellingen zijn van finale aard. Doelen en middelen worden gespecificeerd, maar de relatie met de oorzaken van de problemen ontbreekt. Ook de opvattingen over waarom juist deze instrumenten ingezet zouden moeten worden wordt niet duidelijk. Het ontbreken van de causale en normatieve veronderstellingen zorgt voor een onvolledige beleidstheorie en kan van invloed zijn op het welslagen van beleid.

### 3.2.7 Maatregelen

De maatregelen die getroffen worden vallen uiteen in twee categorieën. In de eerste plaats worden afspraken met belanghebbenden gemaakt. Daarnaast worden door de gemeente fysieke maatregelen getroffen in het centrum van Katwijk, om problemen te verminderen.

#### Afspraken met belanghebbenden

Gemeente Katwijk gaat uit van samenwerking met de betrokkenen bij het uitgaansvraagstuk. Met de betrokken partijen worden afspraken gemaakt die de problematiek moeten verhelpen. Hieronder worden de afspraken op een rijtje gezet.

#### *Convenant*

De samenwerking tussen de verschillende partijen leidt tot een convenant. Dit wordt ondertekend door gemeente, politie, horeca en Openbaar Ministerie. Belangrijke afspraken hierin zijn de sluitingstijden, gedragsregels in de horeca en de kenbaarmaking daarvan op bordjes, de inzet van portiers, een taxi-regeling, geluidswerende maatregelen en afspraken over het horeca overleg.

---

<sup>15</sup> Zie vooral pp. 5-6, waar de aanbevelingen geformuleerd staan. Deze aanbevelingen zijn overgenomen door de Gemeenteraad en als doelstellingen gehanteerd voor latere projecten.

### *Aanpak happy hours*

Happy hours worden door de gemeente gezien als een manier waarop de horeca de jeugd op een makkelijke wijze veel alcohol laat drinken. Tijdens een happy hour krijgt men twee drankjes voor de prijs van één. Vooral jongere jeugd die niet veel te besteden heeft, zou hiermee tot drinken worden aangezet. In het convenant zijn happy hours niet langer toegestaan.

### *Sluitingstijd vrijgegeven*

Eén van de afspraken uit het convenant is het vrijgeven van de sluitingstijden op zaterdagavond. Deelnemers aan het convenant mogen tot 1.00 gasten toelaten en hoeven niet, zoals voorheen, om 2.00 te sluiten. Doel van deze maatregel is het tegengaan van grote groepen jongeren die tegelijkertijd op straat staan rond sluitingstijd. Om te voorkomen dat dit alsnog gebeurt op een later tijdstip, is het de horecaondernemer verplicht zijn zaak niet eerder te sluiten dan nadat er minder dan een vooraf afgesproken aantal bezoekers over is in zijn zaak. Cafetaria's en restaurants komen niet in aanmerking voor de verruimde openingstijd, om te voorkomen dat jongeren na afloop van het café- of discotheekbezoek alsnog samenscholen bij een droge horecazaak. De verruimde openingstijden werden als proef ingevoerd en zijn later opgenomen in het convenant.

### *Afspraken met taxibedrijven*

Als onderdeel van het tegengaan van overlast is ook het vervoer na afloop van het horecabezoek onderdeel van de afspraken met betrokken partijen. Met de taxibedrijven is afgesproken dat er, vooral op zaterdag, voldoende taxi's beschikbaar zijn, omdat dat de drukste uitgaansavond is. Met de horecazaken is afgesproken dat taxiklanten binnen in het café of de discotheek een taxi bellen en binnen wachten totdat de taxi gearriveerd is. Pas daarna verlaat men de horecazaak. Portiers zorgen voor naleving van deze afspraak.

### *Vergroting politiecapaciteit*

Als onderdeel van het convenant is het aantal surveillerende agenten op zaterdagavond uitgebreid van 2 tot 4 agenten voorheen, naar nu 7 agenten elke zaterdagavond. Doel hiervan is dat de politie beter zichtbaar is en opstootjes en ruzies in de kiem gesmoord kunnen worden.

### *Repressief verbaliserend beleid van politie*

Met de politie is afgesproken dat men een low tolerance beleid hanteert ten aanzien van jeugd die zich op straat bevindt tijdens uitgaansuren. Het is de jeugd niet toegestaan zich langer dan nodig op te houden in het uitgaansgebied en het nuttigen van drank wordt ook niet getolereerd op straat. Wie in overtreding is, wordt zonder waarschuwing vooraf bekeurd.

### *Alcoholmatigingsbeleid*

Gemeente en Platform verslavingszorg, in nauwe samenwerking met de projectgroep Over Last Centrum, gaan een alcoholmatigingsbeleid voeren. Jongeren zullen bewust gemaakt worden van de gevolgen van alcohol, door onder andere voorlichting op scholen. De koppeling met het uitgaansbeleid komt nog niet echt tot stand.

## **Fysieke maatregelen**

Verdere maatregelen die de overlast moeten terugdringen, hebben betrekking op de fysieke omgeving waarin het uitgaansleven plaatsvindt.

### *Zondagse schoonmaak*

Het schoonmaken van het centrum op zondagochtend zorgt ervoor dat met name de woonfunctie minder overlast krijgt van het uitgaan. Het uitgaansleven is vooral druk op zaterdagavond en dan ontstaat er de meeste rotzooi. Die wordt met de zondagse schoonmaak verwijderd.

### *Fietsenstallingen*

Veel overlast werd altijd ervaren door een tekort aan stallingen voor fietsen. Aangezien veel bezoekers van het uitgaansgebied binnen de gemeente woonachtig zijn, is het aantal fietsers dat het uitgaansgebied bezoekt relatief groot. Het plaatsen van extra fietsenrekken voorkomt rotzooi en lawaai en maakt het voor de politie makkelijker de jongeren na afloop van het horecabezoek het centrum uit te dirigeren.

### *Overige fysieke maatregelen*

Enkele kleinere maatregelen, zoals verbeterde verlichting en het afsluiten van een onveilige toegang tot het centrum tijdens uitgaansavonden en een experiment met cameratoezicht, dat wellicht in de toekomst gehouden zal worden, completeren het pakket van fysieke maatregelen.

## **3.2.8 Veranderingen in de problematiek**

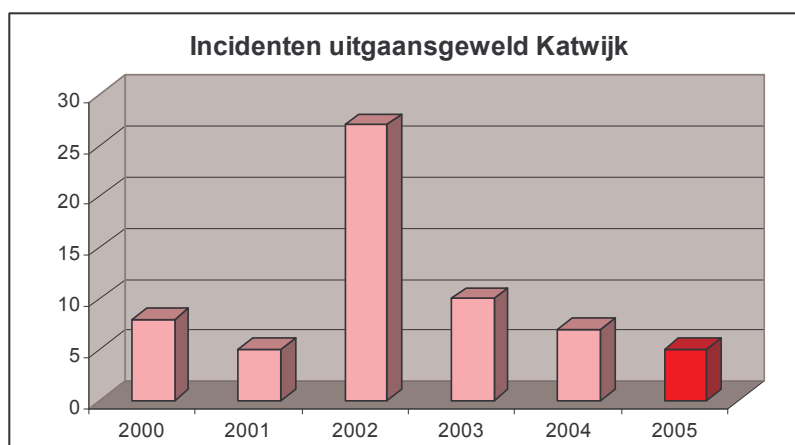
Sinds de rapportage Over Last in het Centrum in 2001 verscheen, zijn er veel maatregelen getroffen om met name de openbare orde problematiek in Katwijk aan te pakken. De projectgroep heeft eind 2004 besloten zichzelf op te heffen omdat men vond de doelstelling, het verminderen van overlast in het centrum, gerealiseerd is. Gedurende de afgelopen jaren is op verschillende manieren geprobeerd te meten of de problematiek daadwerkelijk verminderd is. In 2005 zijn deze metingen gebundeld en voorgelegd aan de gemeenteraad in de vorm van een evaluatie van het gehanteerde convenant, dat als instrument van samenwerking ingezet is.

Uit de evaluatie blijkt dat het gemeten geluid in de periode tussen 2002 en 2004 gedaald is met 6,5 decibel. Bewoners zijn driemaal ondervraagd in de periode tussen november 2002 en februari 2004. Vooral tussen de eerste en de tweede meting lijkt de overlast die bewoners ervaren, duidelijk gedaald te zijn. Deelnemende horecaondernemers zijn in 2004 ondervraagd over hun bevindingen met het convenant. Men is overwegend positief over de inzet van dit instrument. Het reguliere overleg tussen gemeente, politie en horeca is in tussentijdse evaluaties steeds positief beoordeeld door de deelnemende partijen.

Het sfeerverslag en de schouwrapportage van de politie geven over de periode waarin het convenant werd gehanteerd een positief beeld. Cijfers over uitgaansgeweld laten zien dat er de laatste jaren een dalende trend waar te nemen valt. Zie figuur 9<sup>16</sup>.

---

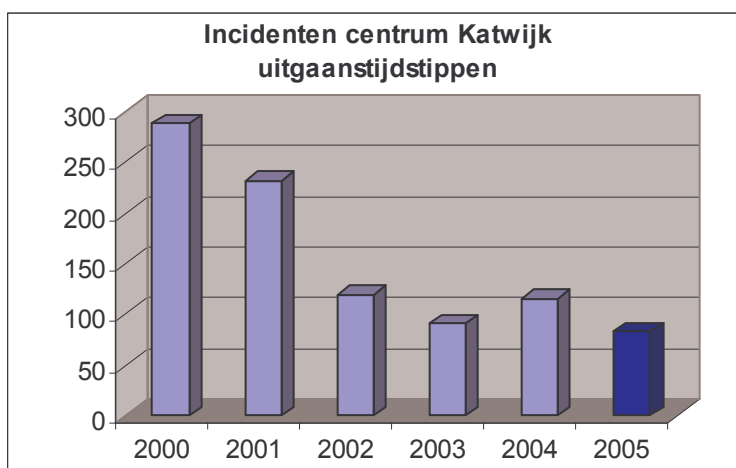
<sup>16</sup> Onder uitgaansgeweld wordt hier een bundeling verstaan van geweldsincidenten op uitgaanstijdstippen, in het uitgaansgebied. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van alle incidenten die hiertoe gerekend worden.



**Figuur 9 Uitgaansgeweld in Katwijk**

Opmerkelijk is de enorme uitschieter in 2002. Op 10 november 2002 om 3.00 's nachts werden liefst 13 mensen aangehouden voor openlijke geweldpleging. Dit incident vond plaats bij één horecagelegenheid. Wanneer de gegevens gecorrigeerd worden voor dit incident, dan is te zien dat er zich sinds 2002 een lichte daling in het aantal geweldsincidenten heeft voorgedaan<sup>17</sup>.

Behalve naar uitgaansgeweld, kan ook gekeken worden naar andere wetsovertredingen waarbij de politie verbaal opmaakt. Het aantal incidenten in het centrum van Katwijk, op uitgaanstijdstippen, is de laatste jaren flink gedaald<sup>18</sup>. Zie figuur 10. De meest voorkomende incidenten zijn momenteel overtreding van de APV (waaronder bijv. wildplassen), vernieling en baldadigheid en overlast voor derden van rondhangende jeugd<sup>19</sup>.



**Figuur 10 Alle geregistreerde incidenten in het centrum van Katwijk op uitgaanstijdstippen**

In de evaluatie wordt het convenant al met al als zeer positief beoordeeld. De verruimde openingstijden lijken bij te dragen aan vermindering van de problematiek of die vermindering in ieder

<sup>17</sup> Bron: Politie Hollands-Midden, District Duin- en Bollenstreek. Voor 2005 zijn gegevens t/m september opgenomen

<sup>18</sup> Hierin zitten overigens ook de geweldsdelicten waaruit figuur 9 opgebouwd is. Voor 2005 zijn gegevens t/m september opgenomen.

<sup>19</sup> Bron: Politie Hollands-Midden, District Duin- en Bollenstreek

geval niet te verhinderen en er wordt dan ook voorgesteld om de APV op dit punt aan te passen. Ook wordt geadviseerd het convenant voort te zetten. Wel worden enkele kanttekeningen en aanbevelingen geformuleerd. De inzet van politie, die met de invoering van het convenant aanzienlijk vergroot is, dient behouden te worden om de huidige resultaten vast te houden. Bewoners reageerden bij de laatste overlastmeting minder positief dan bij de eerdere meting na invoering van het convenant. Dit kan deels door gewenning aan de rustigere situatie komen, maar betrokken partijen wordt aangeraden alert te blijven op nieuwe ontwikkelingen. Ook constateert men de laatste tijd een verschuiving van problematiek naar de rand van het centrum, waar groepen jongeren voor overlast zorgen. Hier is de politie minder prominent aanwezig. Dit zou ook de lichte toename van incidenten sinds 2004 kunnen verklaren. Aandacht hiervoor is gewenst van de betrokken partners.

## **Conclusie**

Katwijk zet met het uitgaansbeleid zwaar in op het terugdringen van openbare orde problematiek. De gedeelde functie van het centrum moet behouden blijven en terugdringing van overlast is daarbij dan ook een speerpunt. De ingezette instrumenten lijken resultaat te hebben gehad, maar harde conclusies hierover zijn moeilijk te trekken. Recente ontwikkelingen lijken er op te wijzen dat de ultieme succesformule nog niet gevonden is, omdat het aantal incidenten in het centrum lijkt te stijgen en de ervaren overlast mogelijk hierdoor ook weer toe zal nemen. Daarnaast is het eerder genoemde alcoholmatigingsbeleid nog niet volledig van de grond gekomen. Als hierin geen verbetering komt, dan kan een kans gemist te worden om de achterliggende oorzaken van ontstane problemen aan te pakken.

## **3.3 Case 3 Eindhoven**

*"Faciliteren om een bloeiend centrum te krijgen en houden, door het economisch belang te combineren met het beperken van overlast"*

### **3.3.1 Het uitgaansgebied**

Eindhoven is, voor Nederlandse begrippen, een grote stad en hoort bij de vijf grootste gemeenten van ons land. De stad is grotendeels ontstaan in de twintigste eeuw en kent dan ook een relatief jong stadshart. Het Stratums Eind is met 70 kroegen in één straat een uniek uitgaansgebied in Nederland. Op een goed bezochte avond komen er ongeveer 30.000 bezoekers. Veruit de meeste zaken zijn cafés of danscafés. Daarnaast zijn er enkele snackbars en restaurants. Grote discotheken zijn er bijna geen in het Eindhovense centrum.

Eindhoven is een studentenstad, met naast een universiteit ook hoger beroepsonderwijs. Dit geeft het uitgaansgebied een extra dimensie. Vooral op donderdagavond is het uitgaansgebied gevuld met studenten. Het Stratums Eind vervult daarnaast een centrumfunctie in de regio. Veel jongeren uit omliggende plaatsen komen op vrijdag- en zaterdagavond naar Eindhoven.

De bereikbaarheid van het uitgaansgebied is goed te noemen. Het Stratums Eind ligt op loopafstand van het centraal station en zowel fietsers als taxi's kunnen tot aan het begin van de straat komen. In de straat zelf bestaat het verkeer uit voetgangers.

### **3.3.2 De problematiek**

Problemen kent Eindhoven vooral begin jaren negentig, als het Stratums Eind regelmatig negatief in het nieuws komt. Geweld komt regelmatig voor en de straat staat bekend om de

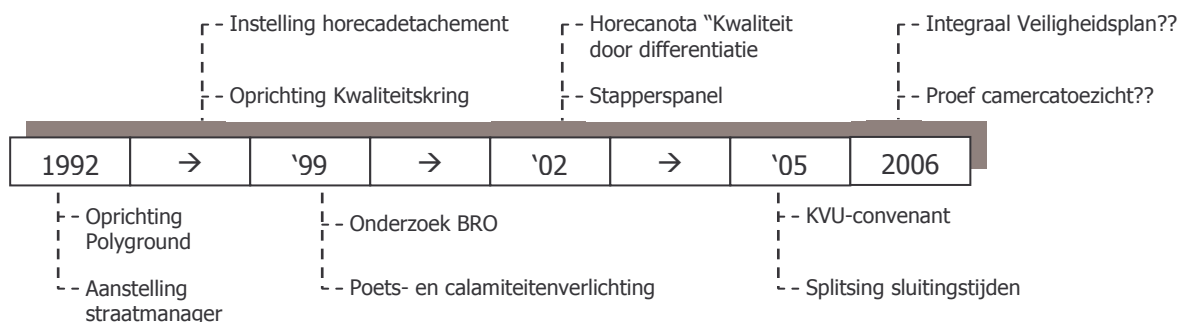
wekelijkse ruzies tussen groepen bezoekers. Het imago van het uitgaansgebied is enigszins berucht in die tijd. Enquêtes laten zien dat het slecht gesteld is met het veiligheidsgevoel van bezoekers en omwonenden.

Sinds men halverwege de negentiger jaren begonnen is met de aanpak van de uitgaansproblematiek, is zowel het imago als het veiligheidsgevoel verbeterd. Incidenten komen echter nog steeds voor. Zo werd begin 2005 nog iemand gestoken met een kapot bierglas, resulterend in een ziekenhuisopname. Ook zaken als lawaaioverlast, wildplassen, ruzies, vechtpartijen en vernielingen komen nog steeds voor, zij het op veel minder grote schaal dan in het verleden het geval was.

### 3.3.3 Belangrijke momenten

Het Eindhovense uitgaansbeleid gaat terug tot begin jaren negentig. Zoals gezegd was er in die tijd sprake van ernstige overlastproblematiek. De gemeente heeft geprobeerd het tij te keren en dit traject begon in 1992 met het aanstellen van een straatmanager. In hetzelfde jaar werd adviesbureau Polyground opgericht. Polyground is in 2005 nog steeds betrokken bij het uitgaansbeleid in Eindhoven. In 1993 werd de Kwaliteitskring Stratums Eind opgericht. Horeca, politie, gemeente en Polyground begonnen met afspraken maken over de aanpak van overlast in het uitgaansgebied. In dezelfde periode is bij de politie het horecadetachment in het leven geroepen. Gedurende de daaropvolgende jaren liep het aantal incidenten en gevallen van uitgaansgeweld terug. De gemeente hanteert in die tijd een leefmilieuverordening die uitbreiding van horeca niet toestaat. In 1999 heeft BRO uit Vught de sterkten en zwakten van de Eindhovense horeca in beeld gebracht, om tot een integrale visie op het horecabeleid te komen. Uiteindelijk heeft dat in 2002 geleid tot het horecabeleidsplan "Kwaliteit door differentiatie". Ook werd in 1999 de poets- en calamiteitenverlichting ingevoerd, om de veiligheid op het Stratums Eind verder te vergroten. In 2002 werd het stapperspanel actief en in 2003 werd het pilot project voor de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan afgerond, dat op het Stratums Eind plaatsgevonden had. In 2005 heeft dit geleid tot een KVVU-convenant tussen de betrokken partijen op het Stratums Eind. In dit convenant staan onder andere afspraken over gebruik van veiligheidsglas, collectieve lokaalverboden en afschaffing van het happy hour op vrijdag. Ook worden in 2005 de sluitingstijden van natte en droge horeca gesplitst. De droge horeca moet voortaan een uur eerder sluiten. In 2006 komt er mogelijk een proef met cameratoezicht.

In onderstaande figuur zijn de bepalende gebeurtenissen voor het uitgaansbeleid van Eindhoven nog eens op een rijtje gezet.



**Figuur 11 Belangrijke momenten in het ontstaan van het Eindhovense uitgaansbeleid**

### **3.3.4 Betrokkenen**

In Eindhoven vormen de overlegvormen tussen de betrokken partijen de basis van het uitgaansbeleid. Een centrale rol hierin is weggelegd voor een publiek-private samenwerkingsvorm, waarin het bureau Polyground een belangrijke rol speelt. De verloedering waaraan het uitgaansgebied ten prooi viel, werd in eerste instantie aangepakt door de Kwaliteitskring. Vervolgens kwamen er andere overlegvormen bij en uiteindelijk is er een netwerk van betrokken partijen ontstaan.

De kwaliteitskring Stratum's Eind bestaat inmiddels uit ruim 15 belangengroepen, waaronder horeca- en winkeliersvereniging, bewonersplatform, politie, gemeente en adviesbureau Polyground. Het platform houdt zich bezig met kwaliteitsvraagstukken op het gebied van leefbaarheid, levendigheid en veiligheid. Zaken als criminaliteit, openbare orde, verkeer en hulpverlening staan daarbij op de agenda.

Het adviesbureau Polyground is vanaf het begin bij de samenwerking betrokken. Polyground treedt op als een onafhankelijke intermediair, die partijen het belang van samenwerking heeft doen inzien. Ook voert Polyground het secretariaat van verschillende horecastraatverenigingen in Eindhoven.

Het stapperspanel bestaat uit leden van het uitgaanspubliek van allerlei leeftijden, die regelmatig het Stratum's Eind bezoeken en willen bijdragen aan de kwaliteit van het uitgaansgebied. Het panel bezoekt tenminste tweemaal per jaar de horecaondernemers om zaken als nooduitgangen, noodverlichting en brandpreventie te inspecteren en bespreken.

Ook vindt er elke maand portieroverleg plaats, waarbij gemeente, politie, horeca en de portiers zelf bij betrokken zijn. De portiers op het Stratum's Eind zijn werkzaam voor een beveiligingsbedrijf. De horecaondernemer huurt het bedrijf in en krijgt een portier voor een bepaalde avond. Een portier valt dus niet rechtstreeks onder een horecaondernemer, maar werkt wel bijna altijd bij hetzelfde café, in verband met de gewenste sfeer en het deurbeleid dat een ondernemer gevoerd wil zien. Ook hier geldt het principe van kennen en gekend worden.

### **3.3.5 Kenmerken van het beleid**

#### **Bottom-up benadering**

Het ontstaan van het Eindhovense uitgaansbeleid wordt gekenmerkt door een bottom-up werkwijze. In eerste instantie zijn samenwerkingsverbanden tot stand gekomen en daarna is het beleid geformaliseerd. Om dat te bereiken is onderzoek uitgevoerd naar de sterke en zwakke punten van het uitgaansgebied, door een onderzoeksbureau uit Vught. De onderzoeksresultaten zijn gebruikt om een horecanota op te stellen, die echter veel te lijvig werd. Uiteindelijk is in 2002 een uitgekleepte horecanota goedgekeurd, die vooral economisch van aard is. Veel overige aspecten van het uitgaansbeleid, zoals openbare orde en veiligheid, zijn geregeld in een convenant. Dit convenant is in 2005 vernieuwd, in de vorm van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan. Het sociaal bouwwerk is ook na het formeel vastleggen van de verschillende delen van het uitgaansbeleid in stand gehouden.

#### **Faciliteren en controleren**

Eindhoven wil graag een aantrekkelijk stadshart, zowel overdag als 's nachts. Ten aanzien van het uitgaansbeleid betekent dit dat de gemeente een gunstig vestigingsklimaat voor horeca probeert te creëren. De gemeente treedt dus faciliterend op. Aan de andere kant is het beperken van overlast die uitgaan met zich meebrengt ook een belangrijk doel voor de gemeente Eindhoven, omdat men ook een stadshart met winkels en woningen wil. Naleving van maatregelen en handhaving daarvan, vormt dan ook een tweede belangrijke pijler van het uitgaansbeleid.



### 3.3.6 Beleidstheorie

De gemeente Eindhoven hanteert een visie waarin een sterk economische inslag gecombineerd wordt met het beperken van overlast voor de overige functies van het centrum. Hierbij moeten niet alleen regels op elkaar afgestemd worden, maar moet ook de handhaving van die regels een prominente plek krijgen. Daarnaast is samenwerking tussen betrokken partijen een vereiste. Hierbij gelden de volgende veronderstellingen, die afgeleid zijn uit een gesprek met de gemeente en aansluiten bij de horecanota van 2002<sup>20</sup>.

1. Als het bestemmingsplan en het horecabeleid goed uitgewerkt en op elkaar afgestemd worden en
  2. Als het integraal veiligheidsbeleid inhaakt op de opgedane ervaringen met horeca en uitgaan en
  3. Als alle relevante partners betrokken blijven bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid,
- A. Dan kan het economisch horecabeleid goed tot zijn recht komen en is een bloeiend stadshart mogelijk en
  - B. Dan krijgt Eindhoven een positieve uitstraling, resulterend in grotere bezoekersaantallen en
  - C. Dan is er ook voor wonen plek in het centrum en
  - D. Dan blijft overlast als gevolg van de uitgaansfunctie zoveel mogelijk beperkt

De beleidstheorie omvat hier finale relaties, waarbij doelen en middelen met elkaar in verband gebracht worden. Er is een duidelijke keuze voor juridische instrumenten en economische uitgangspunten. Toch wordt niet duidelijk waarom juist die instrumenten ingezet worden en niet andere soorten instrumenten en ook niet wat de relatie tot de problemen in het uitgaansgebied is.

### 3.3.7 Maatregelen

Het Eindhovense uitgaansbeleid is in de loop der jaren vormgegeven met tal van maatregelen. Hieronder zullen enkele van de meer in het oog springende elementen behandeld worden. Het betreft bijna allemaal maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de overlast als gevolg van het uitgaan beperkt blijft.

#### *Horecadetachment politie*

De Eindhovense politieorganisatie is opgedeeld in 7 stadsdelen en elk stadsdeel kreeg een leveringsplicht voor het horecadetachment. Vanuit stadsdeel centrum zijn horecaprojectleiders benoemd, die het detachement leiden. Het detachement is elke vrijdagavond en zaterdagavond actief. Om 22.00 wordt er begonnen met een briefing op het politiebureau in het centrum van Eindhoven. Om 22.45 gaat het detachement de straat op. Er blijven 3 agenten op het bureau om taken als communicatie, in hechtenisneming en administratie te verzorgen. Het complete detachement bestaat uit 20 tot 25 agenten. Er wordt op straat gepatrouilleerd totdat na sluitingstijd de rust op straat is teruggekeerd. Daarna volgt op het bureau nog een overdracht aan de ochtendploeg.

---

<sup>20</sup> Zie met name pp.11 en 27 van het Horecabeleidsplan Gemeente Eindhoven (2002).

### *Horecafoon*

Portiers kunnen tijdens uitgaansavonden via de horecafoon in contact treden met de politie. Ze krijgen dan contact met een van de drie agenten op het bureau in het centrum en die waarschuwen de collega's die patrouilleren op straat. De horecafoon is elke uitgaansavond (vrijdag en zaterdag) te bereiken van 22.00 tot 7.00

### *Poets- en calamiteitenverlichting*

De gemeente heeft op het Stratums Eind speciale verlichting aan laten brengen, die tijdens uitgaansavonden een kwartier voor sluitingstijd ontstoken wordt. Hierdoor wordt het stappers duidelijk dat het eind van de avond aangebroken is. Voor portiers en politie is het makkelijker optreden, omdat er geen onverlichte plekken meer zijn. Ook is het voor de schoonmaakploegen makkelijker werken na sluitingstijd. De verlichting kan tevens gebruikt worden in geval van calamiteiten gedurende een uitgaansavond.

### *Veiligheidsglas*

Na verschillende incidenten, waarbij gewonden vielen, heeft het merendeel van de horeca op het Stratums Eind ingestemd met het gemeentevoorstel om veiligheidsglas in te voeren. Deze glazen werden al gebruikt bij evenementen. Veiligheidsglas valt niet stuk en als het gebroken wordt, dan valt het in kleine stukjes uiteen, zodat steekincidenten voorkomen worden. Het gebruik van veiligheidsglas wordt opgenomen in het nieuwe convenant, dat in de zomer van 2005 ondertekend wordt.

### *Splitsing sluitingstijden droge en natte horeca*

Naar Helmond's model zijn in Eindhoven de sluitingstijden van natte en droge horeca gesplitst. De droge horeca sluit tegenwoordig een uur eerder dan de natte horeca, om samenscholing bij snackbars na sluiting van de kroegen te voorkomen. Het was in het verleden vaak op die momenten en locaties dat vechtpartijen en vernielingen ontstonden.

### *Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU)*

De KVU is een methodiek, die aangeboden wordt door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, resorтерend onder het Ministerie van Justitie. Waar bij het gebruik van een convenant veilig uitgaan de naleving van afspraken vaak moeilijk meetbaar is, probeert de KVU om samenwerking te meten en te waarderen. Op die manier ontstaat een continu proces van verbetering. De KVU is opgesteld naar Eindhoven's voorbeeld en het Stratums Eind is in 2005 begonnen met de invoering ervan. Eén van de afspraken in het nieuwe convenant is de aanpak van happy hours voor 21.00 's avonds. Jongeren uit de omgeving van Eindhoven blijven op vrijdag na schooltijd vaak in Eindhoven hangen, omdat er voor 50 eurocent bier verkocht wordt. Wanneer ze 's avonds met de laatste trein terug naar Best of Boxtel gaan, ontstaan daar vaak problemen. Met het terugdringen van de happy hours hoopt men de regiojeugd te weren uit het uitgaansgebied op vrijdagmiddag.

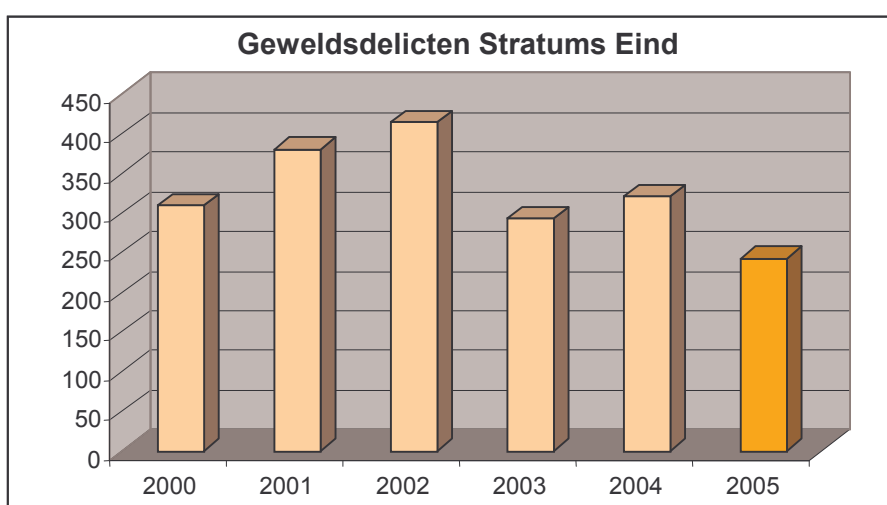
### *Maatregelen die nog in ontwikkeling zijn*

In 2006 komt er mogelijk een proef met cameratoezicht in het uitgaansgebied. Daarnaast komt er, in uitbreiding op het convenant dat recent gesloten werd in het kader van de KVU, een Integraal Veiligheidsplan Stratumseind. Hierin worden naast de vaste betrokkenen bij het uitgaansbeleid ook justitie, omwonenden, de wethouder die integrale veiligheid in portefeuille heeft, de brandweer en taxibedrijven betrokken.

### 3.3.8 Veranderingen in de problematiek

Het Eindhovense uitgaansbeleid gaat terug tot 1992, wanneer er in het uitgaansgebied Stratums Eind een straatmanager wordt aangesteld, die de veiligheid en leefbaarheid van het gebied moet gaan waarborgen. In de loop der jaren ontstaan er diverse samenwerkingsverbanden. Betrokken partijen zijn altijd zeer positief over deze aanpak en men is er trots op dat andere gemeenten de gehanteerde werkwijze overnemen. Zonder dat er meetbare doelstellingen getoetst worden, is men ervan overtuigd dat de veiligheid op het Stratums Eind sinds halverwege de jaren negentig sterk verbeterd is. Leefbaarheidsenquêtes en een tweejaarlijkse buurtthermometer geven een positief beeld van de ontwikkelingen sindsdien.

Politiecijfers zijn slechts in beperkte mate beschikbaar en geven een beeld te zien vanaf 2000, waarin het aantal geweldsdelicten de laatste jaren licht gedaald is<sup>21</sup>. Het betreft hier de meest voorkomende vormen van geweld, die geregistreerd worden. Overige geweldsdelicten komen slechts sporadisch voor<sup>22</sup>. Zie figuur 12.



**Figuur 12 Geweldsdelicten op het Stratums Eind 2000-2005**

Gevraagd naar de resultaten van het uitgaansbeleid, liet een horecaprojectleider van de politie weten dat de politie positief is over de samenwerking met gemeente, horeca en adviesbureau Polyground.

De spoorwegpolitie heeft daarnaast onlangs te kennen gegeven dat sinds de aanpak van happy hours voor 21.00, het aantal dronken jongeren in de laatste treinen op vrijdagavond aanmerkelijk afgenomen is. Cijfers hierover zijn nog niet bekend gemaakt, maar men spreekt van een aanzienlijke afname van de problematiek. Waar voorheen in elke coupé agenten meereisden, om te voorkomen dat treinstellen vernield werden, ziet men nu niet langer de noodzaak voor grootscheepse politieinzet in de laatste treinen.

<sup>21</sup> Voor 2005 zijn gegevens verwerkt t/m 7 november.

<sup>22</sup> Bron: Politie Brabant Zuid-Oost. Opgenomen geweldsdelicten zijn geweld zonder letsel zonder wapen (301), geweld met letsel zonder wapen (311), geweld met letsel met wapen (312) en wapen zonder geweld (383). Tussen haakjes staan de incidentcodes van de politie vermeld, zoals die ook in bijlage 2 zijn opgenomen.

## **Conclusie**

Ondanks de jarenlange inspanningen op het Stratums Eind, zijn er weinig harde gegevens bekend over veranderingen in de problematiek. In 2006 zal het bestaande horecabeleid geëvalueerd worden. Er zijn echter geen vooraf vastgestelde normen waarop teruggevallen kan worden. Alle betrokkenen zijn vooral blij met de manier waarop samengewerkt wordt en men is van mening dat de problematiek flink verminderd is sinds de eerste maatregelen getroffen werden.

Cijfermaterialen over geweld tijdens het uitgaan laten vanaf 2000 een stijging zien, maar in recente jaren lijkt het geweld weer iets afgenomen te zijn. Er kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan over veranderingen in de problematiek.

## **3.4 Case 4 Enschede**

*Samen werken aan een veilig uitgaansklimaat, in een gezellige stad, met daarbij aandacht voor economische doelstellingen*

### **3.4.1 Het uitgaansgebied**

Enschede hoort, met ruim 150.000 inwoners, bij de grotere steden van Nederland. In de gemeente zijn ongeveer 350 horecazaken gevestigd, waarvan ongeveer de helft in het centrum. Het aantal drankverstrekkende horecazaken in het centrum ligt rond de 80. Vergeleken met andere Nederlandse gemeenten heeft Enschede een wat lager aantal horecabedrijven per inwoner. Wel is er de laatste jaren sprake van een groei, met name van het aantal drankverstrekkende horecazaken in Enschede.

Het uitgaansgebied in het centrum is voornamelijk geconcentreerd op en om de Oude Markt en de straatjes die er omheen liggen. Het Enschedese centrum vervult een belangrijke functie voor consumenten uit zowel de stad, de regio als het nabijgelegen grensgebied met Duitsland. Ook kent Enschede een studentenpopulatie, die vooral op donderdagavond in de stad te vinden is.

De Oude Markt ligt op loopafstand van trein- en busstation en taxi's hebben een standplaats op de Oude Markt. Fietsers kunnen hun fiets stallen in het uitgaansgebied.

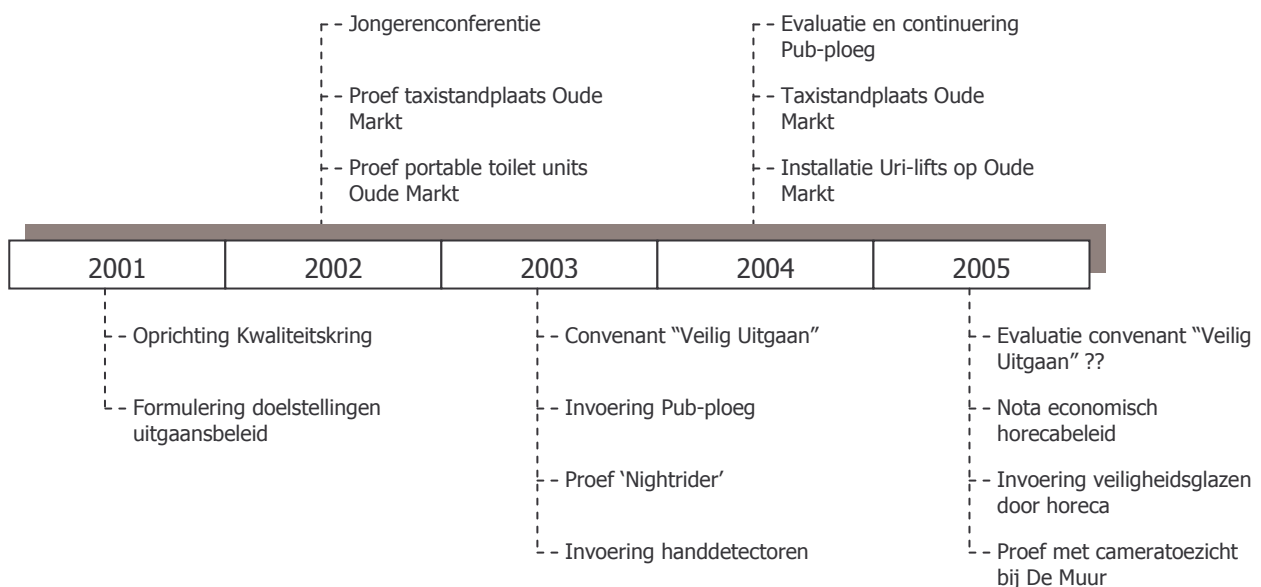
### **3.4.2 De problematiek**

Eind jaren negentig was er in het centrum van Enschede regelmatig sprake van overlast als gevolg van uitgaansgeweld. In 2000 constateerde de politie een duidelijke stijging van incidenten van uitgaansgeweld in het uitgaansleven. Daarnaast waren er problemen met vervoer van stappers en was wildplassen een groot probleem. Met name de kerk op de Oude Markt moest het wat dat laatste betreft vaak ontgelden.

In 1999 werd, in navolging van de werkwijze in andere stadsdelen, het stadsdeelgewijs besturen ook in het centrum van Enschede ingevoerd. De stadsdeelmanager heeft de taak opgevat om orde op zaken te stellen in het uitgaansgebied. Er was echter nog geen overlegstructuur, er waren geen afspraken met betrokken partijen en er waren geen doelstellingen.

### 3.4.3 Belangrijke momenten

Nadat in 1996 het stadsdeelgewijs besturen is ingevoerd, gaat in 1999 het stadsdeelkantoor voor het centrum open. In dezelfde periode is er sprake van toenemend uitgaansgeweld op de Oude Markt en omgeving en van een stijging van incidenten in de horecazaken. De stadsdeelmanager, gecharmeerd van het Eindhovense overlegmodel, gaat over tot oprichting van een Kwaliteitskring, die in 2001 aan de slag gaat. Nadat doelstellingen geformuleerd zijn, worden er meteen spijkers met koppen geslagen, want in 2002 volgt er een jongerenconferentie, een proef met een taxistandplaats en een proef met portable toiletunits, die in de weekends op de Oude Markt gestald worden. Ook wordt er een convenant "Veilig Uitgaan" voorbereid, dat in 2003 getekend wordt. In hetzelfde jaar ziet de Pub-ploeg het geboortelicht en wordt er een proef met groepsvervoer, de Nightrider, gestart. Ook worden handdetectoren aangeschaft, waarmee bij horecazaken gescand wordt op verboden wapenbezit. Kosten van het totale pakket aan maatregelen bedragen zo'n twee ton en worden gedeeld door provincie, gemeente en de vereniging voor Horeca Stad Enschede. In 2004 wordt de verbouwde Oude Markt opgeleverd en worden Urilifts geïnstalleerd, die de portable toiletunits overbodig maken. Ook wordt de standplaats voor taxi's weer in het leven geroepen. De Pub-proef wordt geëvalueerd en tenminste tot 2008 voortgezet. In 2005 wordt het horecabeleid voorzien van een economische visie, die tot 2015 het richtsnoer zal vormen voor vestiging en uitbreiding van horecagelegenheid, onderbouwd met een gebiedsgerichte werkwijze. Ook zal in 2005 het convenant geëvalueerd worden. De horeca begint in 2005, op eigen initiatief, met het invoeren van veiligheidsglazen en er wordt door de gemeente een proef met cameratoezicht gestart bij De Muur, een 'hot-spot' locatie voor wat betreft incidenten tijdens uitgaansavonden.



**Figuur 13 Belangrijke momenten in het ontstaan van het Enschedese uitgaansbeleid**

### 3.4.4 Betrokkenen

In Enschede vond men het niet nodig het wiel opnieuw uit te vinden en omdat men gecharmeerd was van de manier waarop in Eindhoven gewerkt wordt, besloot men een soortgelijke overlegstructuur op te zetten, om te komen tot afspraken over veiliger uitgaan.

De Kwaliteitskring is een belangrijke pion in de overlegstructuur. Hierin hebben naast gemeente, politie, justitie, omwonenden en de horeca ook het Anti Discriminatiebureau (ADB) en

jongerenwerk De Rots zitting. De Kwaliteitskring heeft als doelstellingen het aantal geweldsdelicten terug te dringen, het veiligheidsgevoel van bezoekers te vergroten, de samenwerking tussen publieke en private betrokkenen te stimuleren, contacten te leggen met jongerengroepen en een goede balans te vinden tussen levendigheid, veiligheid en leefbaarheid. Inmiddels is de Kwaliteitskring opgegaan in het Binnenstadsoverleg, in de vorm van de werkgroep Leefbaarheid & Veiligheid.

Jongeren zijn bij het uitgaansbeleid betrokken middels een conferentie, waarbij jongeren om hun mening werd gevraagd en werd besproken hoe jongeren actief betrokken kunnen worden bij het vormgeven en uitvoeren van maatregelen uit het uitgaansbeleid.

Overige betrokkenen zijn bijvoorbeeld taxibedrijven, waarmee aan apart convenant is afgesloten en de brandweer, die periodieke controles uitvoert en adviseert bij evenementen.

### **3.4.5 Kenmerken van het beleid**

Enschede heeft bij de vormgeving van het beleid de doelstellingen uit het grotestedenbeleid als uitgangspunten genomen. Samenwerking met private partijen door het gebruik van convenanten en het aanpakken van het thema veilig uitgaan zijn daarbij twee van de belangrijkste elementen.

#### **Samen werken...**

Het Enschedese uitgaansbeleid is opgezet vanuit de gedachte van samenwerking. Het convenant is in overleg met alle partijen tot stand gekomen, nadat uit onderling overleg doelstellingen naar voren waren gekomen. Gebruikmaking van het convenant voorkomt de inzet van hardere maatregelen, waarbij de gemeente boven de partijen zou moeten gaan staan. Men waakt er echter wel voor dat gemaakte afspraken ook echt nagekomen worden. Is dit niet het geval, dan is er altijd nog de mogelijkheid om alsnog harder op te treden met regelgeving.

#### **...aan veilig uitgaan...**

Belangrijke doelstelling in het uitgaansbeleid is het werken aan veilig uitgaan. Zowel vanuit het grotestedenbeleid, als vanuit de betrokken partijen zelf, is dit streven naar voren gekomen. Gekozen maatregelen zijn dan ook vrijwel altijd in dit kader te bezien.

#### **...met een economische visie**

In 2005 heeft de gemeente het horecabeleid ook een economische onderbouwing gegeven. Er is een ontwikkelingskader geformuleerd, dat tot 2015 de richtlijn voor de ontwikkeling van het uitgaansgebied vormt. De aanpak is gebiedsgericht, waarbij, net als in Leeuwarden, verschillende zones zijn aangegeven, elk met een specifieke functie ten aanzien van horeca-ontwikkeling. Ook gaat de gemeente een speciaal horecaloket openen, om horecaondernemers beter van dienst te zijn in het traject van vergunningaanvragen en om een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente te creëren. Doel van het horecabeleid is in te zetten op een sterke positie van Enschede als (eu)regionaal uitgaanscentrum, waarbij beperking van overlast een gegeven is.

### **3.4.6 Beleidstheorie**

De gemeente Enschede wil, zoals hierboven al vermeld, door samenwerking met betrokken partijen en in goed overleg, komen tot een aantrekkelijke binnenstad, waarin het uitgaan veilig is. Hiermee wil men aansluiten op de visie die in het grotestedenbeleid is neergelegd. Daarnaast kiest Enschede voor een verdere economische ontwikkeling, om ook in de toekomst een euregiofunctie in

het uitgaansleven te kunnen vervullen. Hierbij gelden de hieronder opgenomen veronderstellingen. De eerste en tweede veronderstelling zijn ontleend aan het convenant "Veilig Uitgaan"<sup>23</sup>. De derde veronderstelling is afkomstig uit de economische horecavisie<sup>24</sup>. Tijdens het gesprek met de gemeente werden deze punten bevestigd.

1. Als alle betrokken partijen de van hun verlangde inspanningen leveren en
  2. Als maatregelen afgestemd worden op het tegengaan van uitgaansgeweld en overige uitgaansgerelateerde overlast en
  3. Als de economische horecavisie toegepast wordt,
- A. Dan krijgt Enschede een leefbaar, veilig en levendig centrum en
  - B. Dan kan de binnenstad economisch verder versterkt worden en
  - C. Dan behoudt Enschede ook in de toekomst een euregiofunctie op het gebied van uitgaan

De keuze voor een bepaald type instrumenten, namelijk op het gebied van openbare orde en op het terrein van economische zaken, betekent ook een keuze voor het weglaten van tal van andere potentiële instrumenten. Instrumenten in de voorlichtingssfeer of de juridische hoek worden bijvoorbeeld niet benut. Waarom deze keuze tot stand komt, wordt niet duidelijk, omdat het ontbreekt aan morele argumentaties. Ook de relatie tussen oorzaak en gevolg ontbreekt. Dit gemis aan causale redeneringen, zorgt voor een onvolledige beleidstheorie.

### 3.4.7 Maatregelen

De maatregelen die Enschede genomen heeft, om het uitgaansbeleid vorm te geven, zijn bijna allemaal deel uit gaan maken van het convenant Veilig Uitgaan. Binnen de structuur van dit convenant zijn enkele deelconvenanten opgenomen, voor bijvoorbeeld het deurbeleid en de taxistandplaats op de Oude Markt. Hieronder worden de maatregelen toegelicht.

#### *Deurbeleid*

In het deelconvenant deurbeleid zijn met de horeca afspraken gemaakt over onder andere de vereiste opleiding en het gedrag van portiers en ook over huis- en gedragsregels, die de horeca middels een schildje bij de ingang kenbaar maakt. Ook is er een klachtenpanel deurbeleid ingesteld, dat oordeelt over klachten van klanten die toegang geweigerd zijn.

#### *Taxistandplaats*

Het deelconvenant taxistandplaats bevat afspraken over de tijden waarop taxi's op de Oude Markt mogen komen om bezoekers te brengen en halen. Ook zijn afspraken over het gedrag en de rijstijl van de chauffeurs gemaakt. Dit alles moet er toe leiden dat bezoekers op een nette en rustige manier het uitgaansgebied kunnen betreden en verlaten.

#### *Groepsvervoer*

Behalve het individuele vervoer wordt ook het groepsvervoer betrokken bij het uitgaansbeleid. Er is een proef gestart met de Nightrider, een busdienst die uitgaanders op vaste tijdstippen tijdens de uitgaansavonden vanaf het station naar verschillende locaties buiten het centrum terugbrengt.

---

<sup>23</sup> Convenant "Veilig Uitgaan" in Enschede, pp. 4-5.

<sup>24</sup> Zie met name pp. 6 van Ontwikkelingskader Horeca 2005-2015, waarin keuzes verantwoord worden

### *Pub-ploeg*

De Preventie Unit Binnenstad, beter gekend als de Pub-ploeg, loopt op uitgaansavonden van 23.00 tot 5.00 rond in het uitgaansgebied. De Pub-ploeg bestaat uit jongerenwerkers, waaronder een voormalige horecaportier. Met een sociaal preventieve aanpak levert deze ploeg een bijdrage aan een veilig uitgaansklimaat in de binnenstad. Bemiddeling, onderhandeling, afleiding en ingrijpen zijn strategieën die ingezet worden om conflicten te beëindigen. De Pub-ploeg is onafhankelijk, maar staat wel in contact met horecaportiers en politie. Er ontstaat met de inzet van de Pub-ploeg een mix tussen preventie door de Pub-ploeg en handhaving door de politie. De Pub-ploeg neemt geen repressieve taken van de politie over.

### *Uri-lifts*

Na een proef met verplaatsbare toiletruimtes, zijn na de renovatie van de Oude Markt uri-lifts geplaatst. Deze verzinkbare toiletten zijn alleen tijdens uitgaansavonden in gebruik en worden aan het eind van de avond verzonken in het plein. Op deze manier wordt wildplassen tegengegaan. De uri-lifts zijn geplaatst vlakbij het kerkgebouw op de Oude Markt, waar voorheen altijd veel overlast van wildplassers was.

### *Handdetectoren*

Het voorkomen en bestrijden van verboden wapenbezit is het doel van de aanschaf van handdetectoren, die op uitgaansavonden worden ingezet bij uitgaansgelegenheden. Het publiek weet tevoren niet waar de detectoren die avond gebruikt worden. Portiers controleren op wapenbezit en dragen gevonden wapens over aan de politie.

### *Plastic glas*

Een nieuwe ontwikkeling is het gebruik van plastic glas, ook wel veiligheidsglas genoemd, in horecazaken. De gemeente heeft dit onderwerp op de agenda gezet, maar horecazaken gaan zelf tot aanschaf over. Enkele zaken werken al met veiligheidsglas, dat niet kapot valt en als het gebroken wordt uiteen valt in stukjes. Steekincidenten worden hiermee voorkomen. Enkele andere zaken overwegen de overstap op het gebruik van plastic glas.

### *Handhaving*

Op het gebied van handhaving zijn enkele maatregelen getroffen, die het veilig uitgaan verder bevorderen. In overleg met de brandweer worden regelmatig controles op brandveiligheid uitgevoerd. De politie voert een lik-op-stuk-beleid en geeft overtreders meteen een geldboete of een dagvaarding, na overtreding van regels. Tijdens uitgaansuren wordt een strenge handhaving toegepast. Daarnaast zijn meer mogelijkheden gecreëerd voor politie-inzet tijdens uitgaansavonden en evenementen. Ook worden in samenspraak met de milieudienst en de dienst bouw- en woningtoezicht controles gehouden op geldende regelgeving.

### *Nieuwe ontwikkelingen*

In 2005 begint een proef met cameratoezicht bij een van de hot-spots in het centrum. Bij De Muur zal voortaan het uitgaanspubliek in de gaten worden gehouden. Doel is zowel het vergroten van het veiligheidsgevoel, als het inzetten als middel bij opsporingsactiviteiten. Ook de sluitingstijden van de

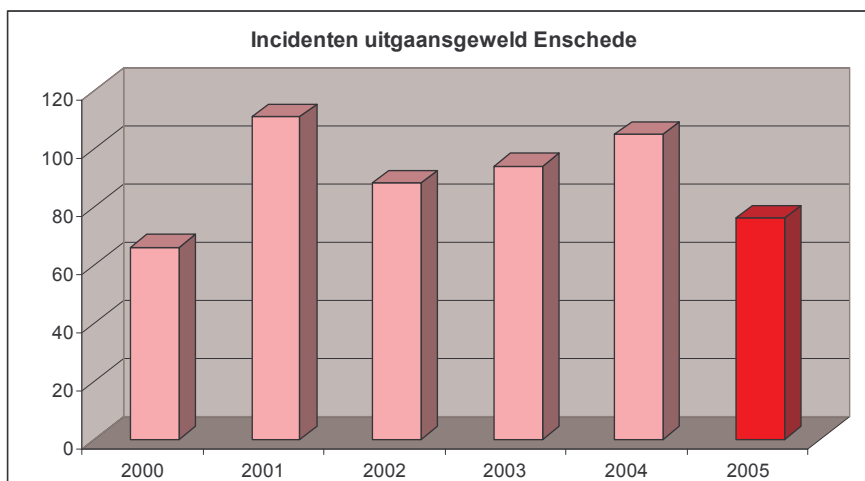


horeca zijn onderdeel van ontwikkelingen. Na een verruiming naar 5.00 in het weekend, wordt momenteel door de gemeenteraad gekeken naar een verdere verruiming naar 6.00, om een nog bruisender centrum te krijgen. Horecaondernemers hebben zich tot nu toe geen voorstander getoond van verdere verruiming. Ze verwachten niet voldoende animo voor nog een extra uurtje uitgaan. Politie ziet ook liever dat de huidige tijden gehandhaafd blijven.

### 3.4.8 Veranderingen in de problematiek

In 2001 werden werd de eerste aanzet tot vorming van het uitgaansbeleid gegeven en de meeste maatregelen zijn zeer recent ingevoerd. Voor 2005 staat een evaluatie van het convenant Veilig Uitgaan gepland. Hierin worden naar verwachting metingen gepresenteerd die moeten aangeven of beoogde doelen gehaald zijn. Ondanks het gebrek aan gemeentelijke evaluaties zijn er toch enkele zaken die opvallen. De proeven met nachtelijk openbaar vervoer, een taxistandplaats op de Oude Markt en verplaatsbare toiletten, zijn allen positief gewaardeerd en daarna als vaste instrumenten opgenomen in het uitgaansbeleid. Ook de Pub-ploeg is na evaluatie gecontinueerd en blijft de komende jaren actief in de binnenstad.

De grootste problemen waar men in Enschede, naar eigen zeggen, mee kampt, zijn gelegen in de sfeer van uitgaansgeweld en overlast van uitgaanders, zoals wildplassen. In 2000 was een stijging van geweldsdelicten de aanleiding om tot maatregelen over te gaan. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van uitgaansgeweld sinds die tijd, dan is opvallend is dat het aantal geweldplegingen met letsel, zonder wapen, flink is afgenomen, maar dat zaken als geweld zonder letsel en bedreigingen vaker voorkomen dan voorheen<sup>25</sup>. De echte stijging van geweld lijkt zich overigens in 2001 te hebben voorgedaan. In 2002 was er een flinke daling, maar sinds die tijd lijkt het aantal geweldsmisdrijven weer te stijgen. De prognose voor 2005 laat een lichte daling ten opzichte van 2004 zien.



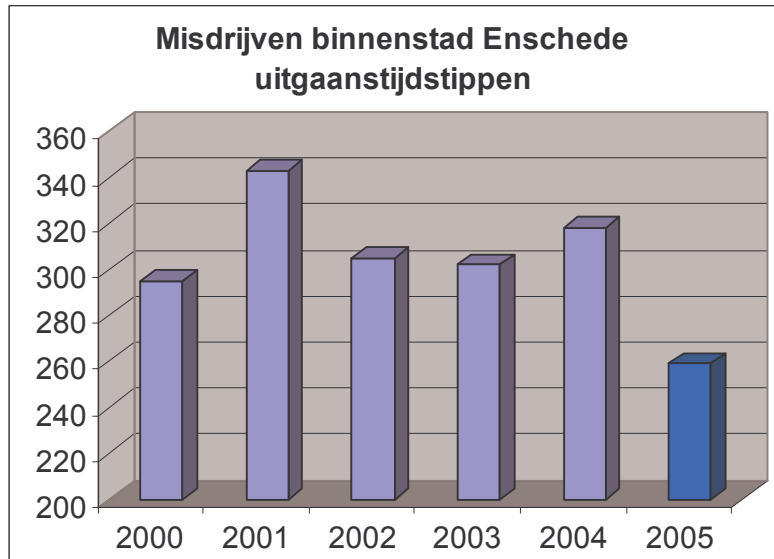
**Figuur 14 Uitgaansgeweld Enschede**

Als gekeken wordt naar het totale beeld van misdrijven in de Enschedese binnenstad, op uitgaanstijdstippen, dan ontstaat een soortgelijk beeld<sup>26</sup>. In 2001 was er sprake van een stijging en

<sup>25</sup> Bron: Politie Twente, District Zuid-Twente. Voor 2005 zijn gegevens t/m september opgenomen. Tijdstippen: Vrijdag 23.00 tot zaterdag 7.00 en zaterdag 23.00 tot zondag 7.00

<sup>26</sup> Bron: Politie Twente, District Zuid-Twente. . Voor 2005 zijn gegevens t/m september opgenomen. Tijdstippen: Vrijdag 23.00 tot zaterdag 7.00 en zaterdag 23.00 tot zondag 7.00

sindsdien is het aantal misdrijven lager geweest. In 2005 lijkt een flinke stijging te ontstaan, omdat gegevens slechts tot en met september zijn opgenomen, maar de potentiële stijging is bijna helemaal te verklaren is door een forse toename van het aantal fietsendiefstallen en een stijging van gevallen van aanstasting van het openbaar gezag. Waardoor deze stijging wordt veroorzaakt is nog niet bekend<sup>27</sup>. Zie figuur 15. Zonder deze incidenten komt het aantal misdrijven aan het eind van 2005 waarschijnlijk op hetzelfde niveau als in 2004.



**Figuur 15** Alle geregistreerde misdrijven in het centrum van Enschede op uitgaanstijdstippen

### Conclusie

Het Enschedese uitgaansbeleid is nog relatief jong. Veranderingen in de problematiek zijn na 2001 opgetreden in de vorm van dalingen van het aantal geweldsincidenten in het uitgaansgebied en ook van het totale aantal misdrijven. Het lijkt er echter op dat deze daling niet van lange duur is geweest en dat het niveau van 2001 weer bijna geëvenaard zal worden in 2005. Over de overlast als gevolg van kleinere overtredingen, zoals wildplassen, is geen informatie beschikbaar. De veranderingen in deze problematiek zijn dus momenteel nog onduidelijk.

<sup>27</sup> In figuur 15 zitten overigens ook de geweldsdelicten waaruit figuur 14 opgebouwd is.

## 4 Vergelijkende analyse

*In dit hoofdstuk zullen de vier cases; Leeuwarden, Katwijk, Eindhoven en Enschede opnieuw bekeken worden, maar ditmaal in een onderlinge vergelijking. Eerst wordt bepaald welke gemeente het minst en welke het meest succesvol was met haar uitgaansbeleid. Als maatstaf hiervoor wordt de vermindering van problemen gehanteerd. Vervolgens worden de gebruikte instrumenten gekoppeld aan de behaalde successen, om te proberen een relatie tussen de inzet van bepaalde instrumenten en het behalen van succes te ontdekken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het onderscheid tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten.*

### 4.1 Analyse van bereikte resultaten

Als gekeken wordt naar de bereikte resultaten, dan is het erg lastig de vier cases te rangschikken naar wie het meest en wie het minst succesvol was. Elk van de vier gemeenten heeft andere doelstellingen en kiest daarbij maatregelen naar eigen goeddunken. Hieronder worden de gemeenten gerangschikt naar de mate van succes. Bij een verkennend onderzoek als dit, is het niet eenvoudig om aan te geven welk criterium zwaar weegt of van doorslaggevend belang is voor het bereiken van goede resultaten. Er wordt dan ook alleen gekeken naar veranderingen in de problematiek, als maatstaf voor succesvol uitgaansbeleid. Hierover is informatie beschikbaar, die in het vorige hoofdstuk reeds aan de orde is geweest.

#### 4.1.1 Vaststellen van opgetreden veranderingen in de problematiek

Het meest voor de hand liggende criterium waaraan een succesvol uitgaansbeleid zou moeten voldoen is dat er vermindering van de problematiek optreedt nadat het beleid uitgevoerd wordt. Hierbij wordt aangenomen dat er daadwerkelijk sprake is van problematiek op het moment dat een gemeente overgaat tot het ontwikkelen van uitgaansbeleid. In de vier bestudeerde gemeenten is dat in ieder geval wel zo en ook in de literatuur is hiervan sprake. Grootste knelpunt bij dit criterium is het vaststellen van de verandering in de problematiek. In dit onderzoek is gekeken naar politiecijfers, naar eigen evaluaties van de gemeenten en naar meningen van betrokkenen. Gebleken is dat het lastig is om vast te stellen of er daadwerkelijk vermindering van de problematiek is opgetreden. Een standaard, een gulden regel of vergelijkbaar onderzoeksmateriaal ontbreekt tot op heden. De interpretatie van beschikbare materialen door de onderzoeker zal in dit geval leidend zijn voor de beoordeling van de vier gemeenten.

#### 4.1.2 Scores van de gemeenten

In onderstaande tabel zijn de scores van de vier gemeenten weergegeven. Er is door de onderzoeker een schaal gehanteerd volgens de methode van Likert. Dit houdt in dat de scores uiteenlopen van zeer negatief (-2), negatief (-1), neutraal (0), positief (1), tot zeer positief (2). Het voordeel van de Likert schaal is dat een gebalanceerde uitkomst verkregen wordt. (Cook and Campbell, 1979), (Swanborn, 1982), (Babbie, 1998). Onder de tabel volgt een toelichting op de gegeven scores.

Eindhoven	0
Enschede	1
Katwijk	2
Leeuwarden	1

**Tabel 1 Scores op veranderingen in de problematiek**

**(-2) = zeer negatief, (-1) = negatief, (0) = neutraal, (1) = positief, (2) = zeer positief**

Het blijkt moeilijk vast te stellen of problematiek verminderd is, zonder gebruik te kunnen maken van een maatstaf. In het vorige hoofdstuk is per gemeente weergegeven in hoeverre de problematiek verminderd is. Op basis van zeer beperkte politiecijfers, eigen analyses van de gemeenten en inzicht van de onderzoeker, lijkt Katwijk er vooralsnog het beste in te slagen de geconstateerde problematiek te beteugelen. Harde bewijzen ontbreken, maar zoals de Gemeenteraad in Katwijk constateerde; de rust in het centrum is weergekeerd. Katwijk scoort daarmee een 2. In Leeuwarden en in Enschede viel na de start van maatregelen in het kader van uitgaansbeleid een daling van het aantal incidenten te zien. De laatste jaren lijkt het er echter op dat er opnieuw meer problemen zijn. Hiervoor is mogelijk een verklaring in de vorm van toegenomen inzet van politie en betere signalering van problemen, bijvoorbeeld door de inzet van horecaportiers. Vandaar toch een positieve score voor beide (1). Eindhoven doet het het minst van de vier gemeenten. Er valt niet aan te tonen dat de problemen verminderd zijn, al zeggen betrokken partners van wel. Van toename van problemen is echter ook geen sprake, dus krijgt Eindhoven een neutrale score van 0.

### 4.1.3 Kanttekeningen bij de scores

Katwijk behaalt, zoals gezegd, de hoogste score als het gaat om vermindering van de problematiek. In het tweede deel van dit hoofdstuk zal gekeken worden welke lessen er getrokken kunnen worden uit de instrumenten die Katwijk en de overige gemeenten inzetten. In deze sectie zullen eerst enkele opmerkingen geplaatst worden naar aanleiding van de gegeven scores. Deze opmerkingen zijn bedoeld om te laten zien dat de scores in een bepaald perspectief gezien moeten worden.

#### *Kleinschalige overlast versus grootstedelijke problematiek*

Enigszins opvallend is het verschil tussen de kleinste gemeente, met de hoogste score en de grootste gemeente, met de laagste score. Een verklaring voor dit verschil zou kunnen voortkomen uit de aard en omvang van de problematiek. Een kleinere gemeente heeft waarschijnlijk te maken met een kleinere diversiteit aan problemen en kan daardoor wellicht makkelijker en sneller resultaten boeken dan een grote gemeente, met grootstedelijke problematiek.

#### *Gelijke score hoeft niet te duiden op gelijke resultaten*

Leeuwarden en Enschede scoren beide 1, wat zoveel inhoudt als dat de problematiek in het uitgaansgebied verminderd, maar niet verdwenen is. Dit betekent echter niet dat in beide gemeenten sprake is van dezelfde daling van overlast. Het aanvangsniveau van de problematiek kan heel verschillend zijn geweest, zowel in het aantal incidenten als in de ernst van de problematiek. Dat

beide dezelfde score halen betekent in deze alleen dat beide gemeenten positieve resultaten bereikt hebben met hun uitgaansbeleid.

#### *Scores vertellen niets over de manier waarop resultaten behaald zijn*

Eindhoven scoort het laagst en komt op nul uit. Wat niet in de scores tot uitdrukking komt, maar wat Eindhoven wel bijzonder maakt, is dat men er in een grote stad in geslaagd is een sociaal bouwwerk te creëren waarin vele betrokkenen in een groot uitgaansgebied een rol vervullen. Van daaruit is men de laatste jaren gaan zoeken naar formele aanknopingspunten voor het uitgaansbeleid. Men kan Eindhoven verwijten dat deze stap erg lang duurt, maar het feit dat andere gemeenten belangstellend zijn voor de werkwijze die men in Eindhoven heeft toegepast, geeft toch een zekere waardering voor de gehanteerde aanpak.

Enschede heeft in korte tijd resultaten weten te boeken en relevante betrokkenen tot partner in het uitgaansbeleid gemaakt. Leeuwarden, dat het langst bezig is met onderbouwd beleid, scoort hetzelfde als Enschede, maar is begonnen vanuit de aanpak van zinloos geweld, in combinatie met een horecanota. De manier waarop het beleid in beide steden tot stand gekomen is verschilt, maar in beide gemeenten zijn er positieve resultaten geboekt.

### **4.1.4 Conclusie**

Het rangschikken van de gemeenten naar behaalde successen blijkt niet makkelijk. Als gekeken wordt naar de opgetreden vermindering in de problematiek, dan is Katwijk er het duidelijkst in geslaagd positieve resultaten te bereiken. Enschede en Leeuwarden volgen en het rijtje wordt gesloten door Eindhoven. In Eindhoven zijn weliswaar geen duidelijke positieve resultaten vast te stellen, maar er is ook geen sprake van merkbare toename van de problematiek. Bij de scores zijn enkele kanttekeningen geplaatst, waaruit blijkt dat geen al te harde conclusies getrokken kunnen worden uit de opgestelde rangorde. In het hierna volgende deel van het hoofdstuk zullen de ingezette instrumenten van het uitgaansbeleid nader bekeken worden. Er wordt onder andere gekeken of er aanwijzingen voor verbanden met de behaalde resultaten gevonden kunnen worden.

## **4.2 Analyse van ingezette instrumenten**

De tweede analyse die in dit hoofdstuk toegepast wordt, betreft de ingezette instrumenten van het uitgaansbeleid. Het zou mooi zijn als de door de vier gemeenten behaalde resultaten gekoppeld kunnen worden aan de inzet van instrumenten in hun uitgaansbeleid. Om deze koppeling tot stand te brengen wordt eerst gekeken naar welke soorten instrumenten gemeenten zoal inzetten. Hiertoe worden de begrippen eerste en tweede generatie sturing geïntroduceerd. Vervolgens worden de instrumenten ingedeeld naar deze typering.

Daarna wordt nog een andere verdeling van de instrumenten bekeken, die betrekking heeft op het onderwerp waarop met de ingezette instrumenten gestuurd wordt.

### **4.2.1 Soorten toegepaste instrumenten**

Instrumenten, zoals die bijvoorbeeld bij uitgaansbeleid worden ingezet, zijn al vaker onderwerp geweest van bestuurskundig onderzoek. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:3) wijzen zelfs op een toegenomen aandacht voor sturingsinstrumenten sinds de jaren tachtig van de 20<sup>e</sup> eeuw. Instrumenten worden door verscheidene auteurs ingedeeld in verschillende typologieën. Zo hebben

bijvoorbeeld Hood, Geelhoed en Van der Doelen typologieën uitgewerkt<sup>28</sup>. Onvolledigheid en overlappings zijn echter nadelen die onvermijdelijk kleven aan deze typologieën (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:5).

De Bruijn en Ten Heuvelhof gaan zelf uit van een iets andere benadering, waarvoor ook in dit onderzoek gekozen wordt. Ze beschrijven instrumenten als zijnde uit een tweetal generaties. De eerste generatie bestaat uit traditionele overheidssturing met juridische instrumenten, zoals wetgeving. De sturende werking van wet- en regelgeving is echter beperkt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:9) en in recente jaren is er dan ook sprake van sturing met tweede generatie instrumenten. De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden achtereenvolgens meerzijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, incentives, kengetallen en communicatieve instrumenten. Hieronder zullen de instrumenten uit de tweede generatie eerst kort toegelicht worden. Ook worden voorbeelden genoemd van door gemeenten ingezette instrumenten, die behoren tot de hierboven genoemde vormen van tweede generatie sturingsinstrumenten.

Vervolgens kan dan bekeken worden hoe de instrumentenmix van elke gemeente is samengesteld. Het uitgaansbeleid is complex en kent vele onderling afhankelijke belanghebbenden. Door een analyse van de soorten ingezette instrumenten kan gekeken worden of gemeenten recht doen aan deze complexiteit door inzet van zowel eerste als tweede generatie sturingsinstrumenten. Ook kan gekeken worden welke verschillen er tussen gemeenten zijn in de keuzes voor soorten instrumenten en of de vermindering van problematiek gekoppeld kan worden aan de soorten toegepaste instrumenten. Zoals gezegd zullen eerst de instrumenten uit de tweede generatie nader voorgesteld worden. Daarna wordt gekeken welke instrumenten behoren tot de eerste generatie.

#### **4.2.1.1 Indeling naar generatie en soort**

##### **Meerzijdige instrumenten**

Er is sprake van het gebruik van meerzijdige instrumenten, als er 'overeenkomsten over diverse diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan' zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:82). De overeenkomsten betreffen geen overeenkomsten in privaatrechtelijke zin. Gemaakte afspraken kunnen inhoudelijk, maar ook procedureel zijn en ze kunnen zowel inspanningsverplichtingen als resultaatsverplichtingen inhouden.

Het convenant veilig uitgaan is een voorbeeld van inzet van een meerzijdig instrument. Betrokken partijen maken onderling afspraken, die in dit geval meestal inspanningsverplichtingen inhouden. Ook taxi-afspraken, het afschaffen van happy hours en het gebruik van een horecatalfoonlijn en horecakluizen, vallen onder de categorie van meerzijdige instrumenten.

##### **Persoonsgerichte instrumenten**

De tweede categorie instrumenten is die van de persoonsgerichte instrumenten. Een persoonsgericht instrument houdt in dat 'bij de te sturen actor wordt een persoon aangesteld, die het door de overheid gewenste gedrag tracht te bewerkstelligen' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:97). Persoonsgerichte instrumenten vallen tussen twee uitersten. Aan de ene kant kan het individu het doel zijn waarop stuursignalen gericht worden. De inzet van handdetectoren om wapenbezit te controleren, het gebruik van camera's om overtreding van regels te ontmoedigen en het gebruik van

---

<sup>28</sup> Zie voor meer informatie: Hood, C.C. *The tools of government*, London, 1983; Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag, 1983; Doelen, F.C.J. Van der, *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing van effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*, Enschede, 1989

onbreekbare glazen in de horeca, zijn voorbeelden van dit type. Ook de plaatsing van urinoirs in het uitgaansgebied en het instellen van gedragsregels neemt het individu als doel waarop stuursignalen gericht worden. Het ter beschikking stellen van fietsenstallingen en groepsvervoer wordt hiertoe ook gerekend. Uitgaanspubliek wordt op die manier gestimuleerd gedrag te voorkomen dat overlast tegengaat.

Het andere uiterste is dat de instrumentele functie bij een individu gelegd wordt. Er is dan sprake van de inzet van 'sturingsagenten', die als verbindingsschakels fungeren tussen overheid en de te sturen persoon (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 98). De sturingsagenten moeten er dan voor zorgen dat de te sturen individuen het gewenste gedrag gaan en blijven vertonen. Voorbeelden hiervan zijn politieagenten in het uitgaansgebied, jeugd- en jongerenwerkers en horecaportiers.

### **Incentives**

De derde categorie heet incentives en bestaat uit 'gedragsprikkels met een niet-dwangmatig karakter' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:114). Incentives kunnen een negatief of een positief karakter hebben. Negatieve incentives hebben de vorm van boetes en zijn verbonden aan een soort gedrag dat de overheid ongewenst vindt. De bestuurde staat echter doorgaans vrij om zijn gedrag wel of niet aan te passen. Positieve incentives zijn er in de vorm van subsidies en vormen een stimulering van gedrag, die echter meestal wel vereist is na aanvaarding van de incentive.

Uit de instrumentenmix in tabel 2 zijn geen duidelijke voorbeelden van incentives te halen.

### **Kengetallen**

Sturing op kengetallen houdt in dat de overheid de prestatie van een te sturen actor gaat meten. Dit gebeurt op kwantitatieve wijze. Aan de uitkomst worden gevolgen verbonden. Dit wordt sturen op prestatie-indicatoren genoemd. De wijze waarop de prestatie tot stand komt wordt door de overheid niet in de beoordeling opgenomen, aldus De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:129). Alhoewel deze vorm van sturing de laatste jaren erg populair is, zijn uit tabel 2 geen voorbeelden te halen van sturing op kengetallen. Deze sturingsvorm is kennelijk nog niet gebruikt in het uitgaansbeleid. Leeuwarden kende overigens wel streefcijfers met betrekking tot uitgaansgeweld, waarbij de daling in geweld kwantitatief werd uitgedrukt, maar aan de uitkomsten werden geen gevolgen verbonden. Er is dan geen sprake van sturing op kengetallen, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof die definiëren.

### **Communicatieve instrumenten**

De vijfde soort instrumenten uit de tweede generatie bestaat uit die van de communicatieve instrumenten. Hiervan is sprake alser 'wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren' is (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:142). Hierbij moet opgemerkt worden dat de mate van dwang kan verschillen. Er kan sprake zijn van verruimende communicatie, waarbij kennisvermeerdering een doel is, maar er kan ook sprake zijn van beperkende communicatie, waarbij wilsbeïnvloeding het doel is. Het gebruik van een informatiepunt in het uitgaansgebied is een voorbeeld van verruimende communicatie. Het alcohol- en drugsbeleid kan beide vormen in zich hebben. Informatieoverdracht kan bij uitstek gebruikt worden als ondersteuning van andere instrumenten en levert dan een instrumentenmix op, aldus De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:143).

### **Eerste generatie sturingsinstrumenten**

Hierboven zijn de instrumenten behandeld die horen bij de tweede generatie sturingsvormen. In het uitgaansbeleid wordt echter ook gebruik gemaakt van eerste generatie sturing. Het sluitingstijdenbeleid is hiervan een voorbeeld. Ook het overheidsbesluit om onveilige doorgangen af te

sluiten en het inrichten van het uitgaansgebied volgens een door de overheid opgesteld verlichtingsplan, behoren tot de instrumenten met een regelstellend karakter.

#### 4.2.1.2 Eerste en tweede generatie instrumenten per gemeente

Zoals gezegd zal per gemeente bekeken worden tot welke generatie en soort de ingezette instrumenten behoren. Hiertoe wordt een tabel samengesteld waar de sturingsinstrumenten per gemeente per soort instrument gerangschikt zijn, volgens de typering van De Bruijn en Ten Heuvelhof. Daaruit volgt tabel 2, die hieronder weergegeven is. Er zijn in totaal 20 instrumenten gevonden. Per gemeente is aangegeven of men het bewuste instrument ingezet heeft. Sommige gemeenten zijn van plan een instrument te gaan gebruiken, maar hebben dat nog niet daadwerkelijk gedaan op het moment dat het onderzoek wordt uitgevoerd. In dat geval is de notitie i.o. (in ontwikkeling) gebruikt. Onder de tabel wordt elk instrument kort toegelicht.

			Leeuwarden	Katwijk	Eindhoven	Enschede
Eerste generatie	1	Afsluiting onveilige doorgangen	-	+	-	-
	2	Verlichting	i.o.	+	+	-
	3	Sluitingstijdenbeleid	+	+	+	+
Tweede generatie	Meerzijdig					
	4	Horecatelefoon	+	-	+	-
	5	Verbod happy hours	-	+	+	-
	6	Horecakluizen	+	-	-	-
	7	Taxi-afspraken	+	+	-	+
	8	Convenant	-	+	+	+
	Persoonsgericht					
	9	Cameratoezicht	i.o.	i.o.	i.o.	i.o.
	10	Extra politieinzet	+	+	+	+
	11	Jeugd- en jongerenwerk	-	-	+	+
	12	Portiers	+	+	+	+
	13	Handdetectoren	-	-	-	+
	14	Veiligheidsglas	-	-	+	i.o.
	15	Fietsenstalling	+	+	-	-
	16	Groepsvervoer	+	-	+	+
	17	Urinoirs	-	+	+	+
	18	Gedragsregels	+	+	+	+
	Incentive					
		X				
Kengetallen						
		X				
Communicatief						
19	Alcohol&Drugsbeleid	i.o.	+	-	-	
20	Informatiepunt	-	+	+	-	

Tabel 2 Eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten per gemeente

##### 1. Afsluiten onveilige doorgangen

Om onveilige situaties te voorkomen, worden in Katwijk tijdens uitgaansavonden onveilige doorgangen gesloten. Hierdoor heeft de surveillerende politie beter zicht op het uitgaanspubliek en wordt het veiligheidsgevoel van passanten positief beïnvloed.



## 2. *Verlichting*

In Katwijk en Eindhoven is een speciaal verlichtingsplan opgesteld voor het uitgaansgebied. In Eindhoven wordt na sluitingstijd de verlichting opgevoerd, om onveilige situaties tegen te gaan. Ook kan bij het ontstaan van calamiteiten het niveau van de verlichting onmiddellijk aangepast worden, om de hulpdiensten ter wille te zijn. Leeuwarden gaat binnenkort het verlichtingsplan voor de binnenstad opnieuw bekijken omdat men vermoedt dat onveilige situaties voorkomen kunnen worden met een betere verlichting.

## 3. *Sluitingstijdenbeleid*

Opvallend is dat in alle vier de gemeenten nadere bepalingen ten aanzien van de sluitingstijden zijn opgesteld voor het uitgaansgebied. In de APV wordt het sluitingsuur van inrichtingen bepaald, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat deelnemers aan het convenant hun zaak langer mogen openhouden. Op die manier wordt de horeca tegemoet gekomen voor medewerking aan het uitgaansbeleid. In Katwijk is na de evaluatie van het convenant besloten de convenantbepaling ten aanzien van de sluitingstijden in de APV op te nemen.

## 4. *Horecatelefoon*

Zowel in Leeuwarden als in Eindhoven is er een speciaal telefoonnummer wat horecaondernemers of portiers kunnen bellen op uitgaanstijdstippen. Deze horecatelefoon, of horecafoon, wordt beantwoord door de politie en dient om incidenten snel door te kunnen geven aan de surveillerende agenten in het uitgaansgebied.

## 5. *Verbod happy hours*

Happy hours zijn populair bij uitgaanspubliek, omdat er goedkoop drank verkregen kan worden. Doorgaans worden twee drankjes verstrekt voor de prijs van één. In Eindhoven en Katwijk zijn de happy hours aan banden gelegd. In Katwijk is dit in het convenant opgenomen. De gemeente wil hiermee voorkomen dat jongeren in korte tijd veel alcohol nuttigen, om de kans op overlast te beperken.

## 6. *Horecakluizen*

Onder horecakluizen worden hier kluisen verstaan, waarin horecaondernemers drugs en wapens kunnen bewaren, die aangetroffen worden bij bezoekers. In Leeuwarden zijn enkele horecazaken die een kluis hebben, die op verzoek door de politie geleeft wordt. De politie hoeft dan niet bij elke vondst langs te komen en de horecaondernemer wordt gestimuleerd zorgvuldig te zoeken naar illegale goederen, die vervolgens veilig bewaard kunnen worden.

## 7. *Taxi-afspraken*

In drie van de vier gemeenten zijn afspraken gemaakt met de taxibedrijven. In Enschede zijn de afspraken vastgelegd in een convenant, waarin de standplaats van taxi's in het uitgaansgebied vastgelegd is en ook regels met betrekking tot het rijgedrag van chauffeurs zijn geformuleerd. In Katwijk kan vanuit de horeca een taxi besteld worden. Men wacht vervolgens binnen tot de taxi arriveert en wordt door de portier gewaarschuwd dat de taxi ter plekke is. Taxi's mogen zich niet langer dan nodig in het centrum ophouden. Eindhoven is de enige gemeente waarvan geen taxi-afspraken bekend zijn met betrekking tot het uitgaansbeleid.

## 8. *Convenant*

Afspraken met belanghebbenden hebben in drie van de vier casegemeenten geleid tot een convenant. Meestal heeft dit als onderwerp 'veilig uitgaan'. Vaste betrokkenen zijn gemeente, politie en horeca. Opvallend is dat in alle gemeenten, ondanks dat men tekortkomingen ervaart in de samenwerking, het convenant wel voortgezet wordt na evaluatie of dat men dat in elk geval voornemens is. Kennelijk valt het gebruik maken van een niet optimaal functionerend instrument te

prefereren boven het zoeken naar andere manieren van samenwerking of het eenzijdig opleggen van regelgeving door de gemeente.

#### *9. Cameratoezicht*

Een instrument waar vooral in de media veel om te doen is, is toezicht met camera's in het uitgaansgebied. Ondanks hoge kosten die gemoeid zijn met cameratoezicht en de soms felle tegenstand van politieke partijen, die vinden dat de privacy van burgers geschonden wordt, komt er in alle vier de gemeenten een proef met cameratoezicht. Ook de horeca zit vaak niet te wachten op cameratoezicht, omdat men denkt dat het een negatieve beeldvorming teweeg zal brengen.

#### *10. Extra politieinzet*

Alle vier de onderzochte gemeenten hebben als onderdeel van hun uitgaansbeleid de politieinzet in het uitgaansgebied verhoogd. In twee van de gemeenten, te weten Leeuwarden en Eindhoven, is er een speciaal team actief tijdens uitgaansuren en in de andere gemeenten; Enschede en Katwijk, is de inzet van agenten in het centrum vergroot tijdens uitgaansuren. De inzet van extra politie is doorgaans een van de eerste maatregelen die getroffen wordt als het uitgaansprobleem wordt aangepakt. De aanwezigheid van politie moet zowel een preventieve werking hebben, als de pakkans bij overtredingen vergroten.

#### *11. Jeugd- en jongerenwerk*

Met jeugd- en jongerenwerk wordt niet alleen bedoeld dat een gemeente beschikt over een instantie die zich hiermee bezighoudt, maar meer specifiek de aanwezigheid van jongerenwerkers in het uitgaansgebied, op uitgaanstijdstippen. In Enschede is een Pub-ploeg, die een oogje in het zeil houdt en in Eindhoven zijn JIM'ers op pad in het uitgaansgebied.

#### *12. Portiers*

De inzet van portiers, of deurbewaking, is in alle vier de gemeenten gemeengoed geworden. Doorgaans wordt er in het convenant afgesproken dat inzet van portiers bij horecagelegenheden verplicht is.

#### *13. Handdetectoren*

Detectiepoortjes voor de opsporing van wapens zijn vrij kostbaar en daarom heeft men in Enschede mobiele detectoren, zogenaamde handdetectoren, aangeschaft. Er wordt telkens in een andere horecagelegenheid bij de deur op wapenbezit gecontroleerd. De detectoren hebben ook een preventieve werking, omdat bezoekers weten dat ze de kans lopen gepakt te worden. Er is tevoren niet bekend waar de detectoren die avond ingezet zullen worden.

#### *14. Veiligheidsglas*

Onder veiligheidsglas wordt het gebruik van plastic of polycarbonaat drinkglazen verstaan. Het gebruik hiervan is al in meerdere plaatsen verplicht tijdens grote evenementen. In Eindhoven is men sinds dit jaar bezig met het invoeren ervan tijdens reguliere uitgaansavonden, nadat verschillende geweldsincidenten zijn voorgevallen waarbij gebroken drinkglazen als wapen werden gebruikt. Ook in Enschede wordt veiligheidsglas binnenkort ingevoerd, al laat de gemeente de invoering ervan vooralsnog aan de horeca zelf over, zonder dwingend op te treden.

#### *15. Fietsenstalling*

Twee van de onderzochte gemeenten hebben gezorgd voor fietsenstallingen die 's nachts gebruikt kunnen worden. Hiermee wordt ingezet op het voorkomen van fietsendiefstal en het tegengaan van vernielingen.

#### *16. Groepsvervoer*

Katwijk is de enige gemeente waar geen afspraken bekend zijn over groepsvervoer. Gezien de afkomst van de uitgaanspopulatie in Katwijk is dit niet vreemd. Het overgrote merendeel van de uitgaanders komt uit Katwijk zelf en doet dat doorgaans te voet of per fiets. In de overige gemeenten

is wel georganiseerd groepsvervoer. Dit is meestal in de vorm van nachtbussen, die stappers naar huis brengen na het uitgaan.

#### *17. Urinoirs*

Een veelvoorkomende bron van overlast is wildplassen. In Enschede, Katwijk en Eindhoven zijn daarom openbare toiletten in het uitgaansgebied geplaatst, die tijdens uitgaansuren beschikbaar zijn.

#### *18. Gedragsregels*

In alle vier de gemeenten zijn gedragsregels opgesteld waaraan bezoekers van het uitgaansgebied en/of de horecagelegenheden zich dienen te houden. Meestal worden de regels op schildjes of bordjes kenbaar gemaakt bij de ingang van de horecagelegenheid. Om bekendheid te geven aan de invoering van de gedragsregels zijn pamfletten uitgedeeld in Eindhoven en in Leeuwarden is schooljeugd voorgelicht over gedrag in het uitgaansleven.

#### *19. Alcohol- en Drugsbeleid*

Slechts één van de gemeenten, te weten Katwijk, heeft momenteel een beleid om genotmiddelen onder jongeren te ontmoedigen. In Leeuwarden heeft men plannen om een alcoholontmoedigingsbeleid in te voeren, maar de overige gemeenten zien kennelijk geen noodzaak om gebruik van drugs en drank onder uitgaanspubliek te verminderen. In Enschede bleek tijdens het interview dat een koppeling van alcoholbeleid aan uitgaansbeleid niet uitgesloten wordt als blijkt, bijvoorbeeld uit cijfers, dat de associatie tussen drank en geweld naar voren komt in Enschede. Bestudering van literatuur over alcohol lijkt nog geen ingang gevonden te hebben in Enschede.

#### *20. Informatiepunt*

Zowel in Katwijk als in Eindhoven is een informatiepunt voor jongeren ingericht in het uitgaansgebied. De uitgaanders kunnen hier terecht met vragen over genotmiddelen. Er vindt voorlichting plaats over alcohol en drugs. In Eindhoven heet het informatiepunt JIP.

### **4.2.1.3 Enkele algemene bevindingen**

Het eerste wat opvalt bij het bekijken van Tabel 2, is dat er door geen van de vier gemeenten gewerkt wordt met incentives of kengetallen. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of men niet bekend is met deze vormen van sturing, of ze wellicht niet van toepassing vindt op de uitgaansproblematiek. Uitgaande van De Bruijn en Ten Heuvelhof zouden beide vormen echter een aanvulling kunnen vormen op de sturingsmix die nu ingezet wordt.

Een volgende opvallend punt is het gebruik van meerzijdige instrumenten. Hiervan worden er in elke gemeente twee of drie gebruikt. Kennelijk bestaat er een besef dat betrokken partners verantwoordelijkheden kunnen en moeten dragen om in samenwerking met de gemeente te komen tot het terugdringen van overlastproblematiek.

Ten slotte valt op dat alle vier de gemeenten de nadruk leggen op persoonsgerichte sturingsinstrumenten. Elke gemeente kent minstens zes van deze instrumenten, die sturingssignalen op personen richten, of een persoon aanstellen om gewenst gedrag te stimuleren bij de doelgroep van het beleid.

### **4.2.1.4 Instrumenten die horen bij het succes van Katwijk**

Eerder in dit hoofdstuk werd Katwijk aangewezen als de gemeente die de grootste vermindering van problemen heeft weten te bereiken. Als gekeken wordt naar de typering van instrumenten die Katwijk ingezet heeft, dan vallen enkele zaken op. Katwijk heeft, in verhouding tot de andere gemeenten, meer aandacht voor eerste generatie sturingsinstrumenten. Dit komt

voornamelijk omdat Katwijk onveilige doorgangen afsluit en andere gemeenten niet. Verder valt op dat Katwijk meer aandacht voor communicatieve instrumenten heeft dan de andere gemeenten. Wellicht dat de ondersteuning van andere instrumenten door communicatie bijdraagt aan de vermindering van problematiek in Katwijk. Dit is een gedachte die door de andere gemeenten overgenomen zou kunnen worden, omdat ze niet alleen voor de Katwijkse situatie hoeft te gelden.

#### **4.2.1.5 Een vergelijking tussen de drie grotere gemeenten**

Als de scores van de gemeenten op de behaalde resultaten in herinnering geroepen worden, dan is duidelijk dat Enschede en Leeuwarden lichtelijk beter scoren op het terugdringen van problematiek dan Eindhoven. Met tabel 2 in het achterhoofd valt dit verschil moeilijk te verklaren. In vergelijking met Leeuwarden en Enschede, zet Eindhoven een iets meer verdeelde mix van instrumenten in. Enschede kiest, nog wat meer dan Eindhoven, vooral een persoonsgerichte sturingsaanpak. Net als Leeuwarden en iets meer dan Enschede, kiest Eindhoven ook voor de inzet van meerzijdige instrumenten. De verschillen tussen de drie grotere gemeenten zijn vrij klein. Het lijkt erop dat Katwijk, met een iets meer uitgebalanceerde mix van instrumenten, het makkelijkst tot resultaten komt. Waarom Eindhoven er, met een soortgelijke mix als Enschede en Leeuwarden, niet in slaagt de problematiek aanwijsbaar terug te dringen, valt uit de keuze voor de soort instrumenten niet goed te verklaren. Andere oorzaken, die behandeld zullen worden in 4.2.3.3, vormen wellicht een betere verklaring.

#### **4.2.2 Instrumentenmix per onderwerp**

In de vorige sectie werd in navolging van De Bruijn en Ten Heuvelhof gekeken naar eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten bij uitgaansbeleid. Hiermee kunnen mogelijk enkele verschillen in behaalde successen van uitgaansbeleid verklaard worden, zoals werd aangegeven. Er blijven echter ook onverklaarde verschillen. Daarom wordt in deze sectie nog een nieuwe analyse gepresenteerd. Wederom wordt een tabel samengesteld waarin de twintig gevonden instrumenten per gemeente gerangschikt zijn, maar ditmaal worden de instrumenten per onderwerp gerangschikt. De onderwerpen zijn toezicht, genotmiddelen, wapens, vervoer, openbare ruimte en overig. Er zal opnieuw gekeken worden naar patronen, die wellicht bij kunnen dragen aan de verklaring voor het verschil in behaalde successen tussen de gemeenten. Tabel 3 bevat de genoemde gegevens.

		<i>Leeuwarden</i>	<i>Katwijk</i>	<i>Eindhoven</i>	<i>Enschede</i>
<b>Toezicht</b>					
	Cameratoezicht	i.o.	i.o.	i.o.	i.o.
	Extra politieinzet	+	+	+	+
	Horecatelefoon	+	-	+	-
	Jeugd- en jongerenwerk	-	-	+	+
	Portiers	+	+	+	+
<b>Genotmiddelen</b>					
	Alcohol&Drugsbeleid	i.o.	+	-	-
	Informatiepunt	-	+	+	-
	Verbod happy hours	-	+	+	-
<b>Wapens</b>					
	Handdetectoren	-	-	-	+
	Horecakluizen	+	-	-	-
	Veiligheidsglas	-	-	+	i.o.
<b>Vervoer</b>					
	Fietsenstalling	+	+	-	-
	Groepsvervoer	+	-	+	+
	Taxi-afspraken	+	+	-	+
<b>Openbare ruimte</b>					
	Afsluiten onveilige doorgangen	-	+	-	-
	Urinoirs	-	+	+	+
	Verlichting	i.o.	+	+	-
<b>Overig</b>					
	Convenant	-	+	+	+
	Gedragsregels	+	+	+	+
	Sluitingstijdenbeleid	+	+	+	+

**Tabel 3 Instrumentenmix per gemeente**

### 4.2.3 Kenmerken van de instrumentenmix

Nu wordt het tijd om te kijken of er patronen te ontdekken zijn die een verklaring kunnen vormen voor de behaalde resultaten in de vier gemeenten. Deze patronen hebben betrekking op een drietal zaken. In de eerste plaats blijken 5 van de 20 gevonden instrumenten in elke gemeente te worden ingezet. Een ander opvallend patroon is dat Katwijk enkele instrumenten benut die de overige gemeenten niet inzetten. Katwijk is de gemeente die het meeste resultaat geboekt heeft in het terugdringen van problematiek en dus is het interessant om te kijken of deze instrumenten wellicht ook door de andere gemeenten ingezet zouden kunnen worden. De derde vergelijking heeft betrekking op de drie grootste gemeenten. Enschede en Leeuwarden scoorden gelijk op het terugdringen van problematiek, maar is hun ingezette instrumentenmix ook gelijk? En wat kan Eindhoven leren van deze twee gemeenten, die een gelijksoortige problematiek kennen?

#### 4.2.3.1 Instrumenten die in elke gemeente worden ingezet

Als de inzet van de verschillende instrumenten beschouwd wordt, dan valt op dat er vijf instrumenten zijn die door alle vier de gemeenten worden ingezet. In elk uitgaansgebied is op uitgaansavonden meer politie aanwezig dan op andere momenten het geval is en dan het geval was voordat men begon met maatregelen in het kader van uitgaansbeleid. Daarnaast zijn overal gedragsregels voor het uitgaansgebied en/of de horeca ingevoerd. Het publiek wordt duidelijk te verstaan gegeven welke houding verwacht wordt tijdens het uitgaan. Om de gedragsregels na te

leven is de inzet van portiers ook overal gewoonte of zelfs verplicht geworden. De portiers zijn opgeleid en gecertificeerd en voeren namens de horeca het deurbeleid, hebben een signalerende functie en communiceren met surveillerende agenten. Ook wordt in alle vier de gemeenten gewerkt aan een experiment met cameratoezicht. Ten slotte is er in elke gemeenten in aanvulling op de APV een sluitingstijdenbeleid dat speciaal voor het uitgaansgebied geldt. Meestal is dit gekoppeld aan een convenant, wat door drie van de gemeenten gehanteerd wordt.

#### **4.2.3.2 Instrumenten die horen bij het succes van Katwijk**

In het eerste deel van dit hoofdstuk werd Katwijk aangewezen als de gemeente die de grootste vermindering van problemen heeft weten te bereiken. Als gekeken wordt naar de instrumentenmix die Katwijk ingezet heeft bij het uitgaansbeleid, dan vallen enkele zaken op. In de eerste plaats is Katwijk de enige gemeente die in het centrum onveilige doorgangen afsluit. De waarde hiervan voor overige gemeenten is vermoedelijk klein, omdat dit specifiek terug te voeren is op de structuur van het Katwijkse centrum, dat uit nauwe straatjes en doorgangen bestaat.

Wat voor overige gemeenten wellicht wel interessant is, is dat Katwijk de meeste instrumenten inzet van alle gemeenten, om de openbare ruimte zodanig in te richten, dat overlast voorkomen wordt. Wellicht dat dit bijdraagt aan de vermindering van problematiek die in Katwijk tot stand gebracht is. Een ander opvallend aspect is dat Katwijk de meeste maatregelen getroffen heeft om genotmiddelen tegen te gaan of te beperken. Ook dit zou een aanwijzing kunnen zijn voor het succes van Katwijk. Andere gemeenten kunnen deze instrumenten waarschijnlijk zonder problemen toepassen.

#### **4.2.3.3 Een vergelijking tussen de drie grotere gemeenten**

##### **Enschede en Leeuwarden...**

Enschede en Leeuwarden scoren beide positief als het gaat om het verminderen van de problematiek in het uitgaansgebied. Eindhoven blijft steken op een neutrale score. Alle drie behoren tot de grotere gemeenten in Nederland en hebben een uitgaansgebied met een regionale functie en daarnaast een studentenpopulatie. Het is daarom interessant om te kijken of er parallellen te trekken zijn tussen enerzijds de resultaten van Enschede en Leeuwarden, in samenhang met hun ingezette instrumentarium en anderzijds Eindhoven.

Het eerste wat opvalt is dat Enschede en Leeuwarden weliswaar dezelfde scores behalen, maar gebruik maken van een andere mix van instrumenten. Dit kan erop duiden dat men op velerlei fronten allerlei instrumenten uitprobeert, zonder precies te weten wat het effect van een instrument zal zijn. Toch zijn er bij een nadere beschouwing ook overeenkomsten tussen de twee gemeenten. Zowel Enschede als Leeuwarden heeft de nodige aandacht voor vervoersmaatregelen. Ook zoeken beide hun heil vooral in maatregelen van toezicht in het uitgaansgebied. Genotmiddelen, wapens en inrichting van de openbare ruimte lijken minder aandacht te krijgen.

##### **...versus Eindhoven**

Als deze bevindingen worden vergeleken met de instrumentenmix die Eindhoven hanteert, dan valt op dat Eindhoven vooral zwaar inzet op toezicht in het uitgaansgebied. Eindhoven is de enige gemeente die alle gevonden instrumenten inzet op dat vlak. Dit zou verklaard kunnen worden door twee zaken. Ten eerste is het aantal bezoekers in Eindhoven groter dan in de overige gemeenten, waardoor meer toezicht en misschien ook meer vormen van toezicht, ingezet wordt. Daarnaast en

wellicht in samenhang met het vorige punt, is de problematiek in Eindhoven flink groter dan in de overige gemeenten. Ook dit kan de roep om meer vormen van toezicht versterken.

Meer dan Leeuwarden en Enschede is Eindhoven bezig met maatregelen in het kader van genotmiddelen, maar minder aandacht is er voor het vervoer van uitgaanspubliek. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het verschil in score tussen Leeuwarden en Enschede aan de ene kant en Eindhoven aan de andere kant, hierdoor veroorzaakt wordt. Waarschijnlijker is het dat alle drie de gemeenten op vele fronten proberen de problematiek aan te pakken en dat de ideale mix nog niet gevonden is. De aandacht voor genotmiddelen, die in Katwijk mogelijk als succesfactor optreedt, lijkt in Eindhoven niet het gewenste resultaat te bewerkstelligen. Het is moeilijk vast te stellen of dit komt door het instrument zelf, dat niet juist of onvoldoende toegepast wordt, of door externe variabelen, die ervoor verantwoordelijk zijn dat de problematiek niet vermindert, ondanks de strijd tegen alcohol- en drugsgebruik.

#### **4.2.4 Ten slotte**

In dit hoofdstuk zijn twee analyses behandeld. De analyse van bereikte resultaten liet zien dat Katwijk de grootste vermindering in problematiek tot stand gebracht heeft. Leeuwarden en Enschede hebben ook resultaten bereikt, maar minder duidelijk vaststelbaar. Eindhoven heeft weliswaar geen vermindering van problematiek weten te realiseren, maar van een toename was ook geen sprake.

Vervolgens is gekeken naar de ingezette instrumenten. Als gekeken wordt naar het soort instrumenten, dan valt op dat Katwijk, meer dan de overige gemeenten, aandacht heeft voor communicatieve instrumenten. Wellicht dat ook dit een verklaring voor het succes van Katwijk vormt. De verschillen tussen de drie grotere gemeenten zijn klein als gekeken wordt naar de soort ingezette instrumenten en het lijkt dan ook niet mogelijk een verklaring voor het verschil in succes tussen de drie gemeenten te vinden uit deze analyse. Opvallend is dat er vijf instrumenten zijn die in alle vier de gemeenten gehanteerd worden. Daarnaast blijkt Katwijk meer aandacht te hebben voor de aanpak van genotmiddelen in het uitgaansleven. Dit zou een deel van de verklaring van het behaalde succes kunnen zijn. Als de drie grote gemeenten uit het onderzoek vergeleken worden, dan blijkt dat Eindhoven het stelligst inzet op toezicht in het uitgaansgebied en dat Enschede en Leeuwarden, die een vergelijkbaar resultaat behaalden, weliswaar een verschillende instrumentenmix inzetten, maar ook enkele overeenkomsten hebben in hun uitgaansbeleid. Beide hebben veel aandacht voor vervoer van uitgaanspubliek en hanteren een gelijksoortig toezicht in het uitgaansgebied. Met deze analyse wordt dit hoofdstuk afgesloten.

In het volgende hoofdstuk zal opnieuw naar de probleemstelling gekeken worden, die de basis vormde voor het onderzoek. Er worden conclusies getrokken bij de antwoorden op de onderzoeksvragen. Ook worden aanbevelingen geformuleerd.

## 5 Conclusies & Aanbevelingen

*In dit afsluitende hoofdstuk wordt de rapportage van het onderzoek afgerond. Paragraaf 1 zal de conclusies behandelen, die aan de hand van de onderzoeksresultaten opgesteld worden. Hiermee wordt een antwoord op de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd. In paragraaf 2 worden enkele aanbevelingen gedaan aan gemeenten die met uitgaansbeleid bezig zijn, of daartoe plannen hebben en aan geïnteresseerden in onderzoek naar uitgaansbeleid. In paragraaf 3 formuleert de onderzoeker enkele opmerkingen naar aanleiding van het onderzoek.*

### 5.1 Conclusies

Het onderzoek naar uitgaansbeleid is uitgevoerd aan de hand van de volgende probleemstelling:

*Welke resultaten zijn er bereikt in gemeenten waar de laatste jaren uitgaansbeleid is ontwikkeld en welke bijdrage hebben de gekozen beleidsinstrumenten daaraan geleverd?*

In deze sectie zullen aan de hand van de gevonden antwoorden op de deelvragen, conclusies worden getrokken. Eerst wordt gekeken naar de overlast die gemeenten ervaren en de maatregelen die genomen zijn om die overlast te bestrijden. Vervolgens wordt gekeken naar de behaalde resultaten en de rol die ingezette instrumenten daarbij spelen.

#### 5.1.1 Conclusie ten aanzien van de overlast en genomen maatregelen

In het onderzoek zijn vier gemeenten bestudeerd. De overlast die per gemeente ervaren wordt is verschillend qua aard en omvang, maar er is ook sprake van enkele overeenkomsten. In elke gemeente komen geweldsincidenten voor in het uitgaansleven. Soms zijn die dodelijk, zoals in Leeuwarden, dat tweemaal opgeschrikt werd door gevallen van zinloos geweld in het uitgaansleven.

Daarnaast is er een scala van kleinere problemen geconstateerd, waaronder lawaaioverlast, vernielingen, wildplassen en opstootjes. Ook deze kleinere problematiek kan tot veel overlast leiden en als zeer vervelend ervaren worden. Dit kan resulteren in onveiligheidsgevoelens en irritatie van zowel omwonenden als bezoekers.

Als gekeken wordt naar aantallen incidenten, dan heeft Katwijk veruit de kleinste problematiek en is Eindhoven de gemeente die de grootste overlast van het uitgaansleven kent. Ook de diversiteit van problemen is in Eindhoven groter en dit komt tot uitdrukking in de gereconstrueerde beleidstheorieën. Waar Katwijk puur inzet op terugdringing van overlast, hebben de grotere gemeenten te maken met meerdere doelstellingen. Bij geen van de gemeenten werd echter een onderbouwing van oorzaak-gevolg relaties betreffende de problematiek aangetroffen. Wel werden doel-middel relaties gevonden. Opvallend was hierbij ook, dat volksgezondheid in het algemeen en alcoholproblematiek in het bijzonder, weinig aandacht krijgt. De relatie tussen alcoholconsumptie en het ontstaan van overlast, wordt tot nu toe nergens expliciet gemaakt in het beleid.

De getroffen maatregelen vormen een mix die uniek is voor elke gemeente. Samenwerking met betrokken partners leidt in elke gemeente tot een gezamenlijke aanpak van de problematiek, waarbij de gemeente optreedt als regisseur van het uitgaansbeleid.



## **5.1.2 Conclusies ten aanzien van de bereikte resultaten en ingezette instrumenten**

### **5.1.2.1 Bereikte resultaten zijn moeilijk vast te stellen**

De eerste conclusie ten aanzien van de bereikte resultaten is in zekere zin een beetje teleurstellend. Het blijkt moeilijk om vast te stellen of gemeenten resultaat geboekt hebben met hun uitgaansbeleid. Gebruikmakend van beperkt beschikbare politiecijfers lijkt Katwijk er het beste in geslaagd te zijn problemen terug te dringen. Eindhoven lijkt op dit gebied het minst te presteren, omdat er geen vermindering van de problematiek vast te stellen is. De vraag is echter of dit te wijten is aan het gevoerde beleid, of dat externe factoren hiervoor verantwoordelijk zijn. Geconcludeerd moet worden dat deze vraag niet beantwoord kan worden, omdat de gemeenten onvoldoende gegevens hebben verzameld voor, tijdens en na de toepassing van hun instrumenten van uitgaansbeleid. Het ontbreken van criteria waaraan het succes van het beleid getoetst kan worden en de gegevens om die toetsing uit te voeren, zorgt ervoor dat bereikte resultaten moeilijk vast te stellen zijn.

### **5.1.2.2 Een andere sturingsmix met vergelijkbare resultaten**

De tweede conclusie die uit de analyses van ingezette instrumenten getrokken kan worden, is dat Enschede en Leeuwarden tot een vergelijkbaar resultaat komen in het terugdringen van de problematiek, maar niet dezelfde sturingsmix toepassen. Er zijn overeenkomsten, zoals aandacht voor vervoersmaatregelen en toezicht in het uitgaansgebied, maar de verschillen zijn ook duidelijk aanwezig. Dit kan ten minste twee dingen betekenen. Het kan zijn dat beide gemeenten instrumenten inzetten zonder precies te weten wat het effect zal zijn en dat ze uiteindelijk enig resultaat weten te behalen, min of meer door gelukkig toeval. Aan de andere kant kan het ook zijn dat de lokale context aanleiding heeft gegeven tot het al dan niet inzetten van bepaalde instrumenten. Uit de interviews is dit echter niet naar voren gekomen, dus de mogelijkheid dat toevalstreffers een rol spelen mag niet uitgevlakt worden. Ook hier speelt het ontbreken van toetsingscriteria en gegevens om de toetsing uit te voeren een rol.

### **5.1.2.3 De grootste gemeente staat nog steeds voor de grootste opgave**

Een volgende conclusie heeft betrekking op de resultaten die Eindhoven gehaald heeft. Zoals gezegd kan er geen duidelijke daling van de problematiek geconstateerd worden over de afgelopen jaren. Van een toename lijkt echter ook geen sprake. Het grootste en best bezochte uitgaansgebied, waar de problematiek het grootst is en wellicht ook het meest divers, lijkt als onderwerp van uitgaansbeleid niet erg dankbaar. Eigenlijk is het dan ook des te verrassender dat juist in deze context geen of geen bruikbare evaluaties beschikbaar zijn, waarmee het succes van beleid getoetst kan worden. Juist in een stad als Eindhoven, die te maken heeft met grootstedelijke problematiek, mag verwacht worden dat de inzet van instrumenten extra zorgvuldig afgewogen wordt, omdat de problematiek zo divers en omvangrijk is. Des te opvallender is het dat men in Eindhoven nog niet gekomen is tot stappen die resultaten van beleid meetbaar maken.

#### **5.1.2.4 Persoonsgerichte instrumenten zijn het populairst**

De laatste conclusie luidt dat persoonsgerichte instrumenten de grootste voorkeur genieten in het uitgaansbeleid van alle vier de gemeenten. Dit geldt overigens het sterkst voor de twee grootste gemeenten, die de meeste persoonsgerichte instrumenten inzetten. Waarom juist deze vorm van sturing het vaakst gebruikt wordt is niet helemaal duidelijk, maar het lijkt erop dat gemeenten denken dat het uitgaanspubliek, dat meestal niet direct betrokken is bij het uitgaansbeleid, als doelgroep van het beleid op deze manier gestuurd kan worden, zodat gewenst gedrag tot stand komt. De rol van bijvoorbeeld communicatieve instrumenten lijkt hierdoor ondergewaardeerd te worden. Alleen in Katwijk wordt op twee manieren door ondersteuning van communicatieve instrumenten de persoonsgerichte sturing aangevuld.

Voor wat betreft de overige betrokkenen bij het uitgaansbeleid, zoals politie en horeca, lijken vooral meerzijdige instrumenten toegepast te worden als vorm van sturing. Ook eerste generatie sturing, door middel van regelgeving, wordt hierbij gebruikt door gemeenten.

### **5.1.3 Algemene conclusie**

De centrale vraag van het onderzoek gaat over de bereikte resultaten in gemeenten waar de laatste jaren uitgaansbeleid is ontwikkeld en de bijdrage van gebruikte instrumenten aan die resultaten. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat moeilijk vast te stellen valt welke resultaten bereikt zijn. Dit komt vooral omdat gemeenten zelf geen gebruik maken van criteria die het succes van hun beleid vast kunnen stellen.

Als de resultaten slechts in beperkte mate vast te stellen zijn, dan kan de bijdrage van instrumenten aan die resultaten ook niet concreet gemaakt worden. Het is duidelijk dat gemeenten kiezen voor een aanpak waarbij verschillende partners betrokken worden bij het beleid. Er wordt een sturingsmix ingezet die vooral persoonsgerichte sturing, maar ook meerzijdige sturingsinstrumenten en eerste generatie sturing in zich heeft.

## **5.2 Aanbevelingen**

In deze sectie komen enkele aanbevelingen aan bod. De aanbevelingen worden uitgesplitst naar aanbevelingen voor gemeenten, die in 5.2.1 behandeld worden en aanbevelingen voor vervolgonderzoek, die in 5.2.2 aan de orde komen.

### **5.2.1 Aanbevelingen aan gemeenten**

De eerste aanbeveling aan de vier gemeenten die onderzocht zijn, is het ontwikkelen van criteria waaraan het succes van uitgaansbeleid getoetst kan worden. Eén van de conclusies van het onderzoek naar uitgaansbeleid is dat moeilijk vast te stellen valt in hoeverre resultaten geboekt zijn met het beleid. Afname van de problematiek is, bij gebrek aan beter wellicht, door de onderzoeker als een maatstaf voor succes gekozen. Gemeenten die willen weten of ze succesvol beleid voeren, profiteren van het ontwikkelen van criteria waaraan succes getoetst kan worden.

De tweede aanbeveling die hier gedaan wordt is gericht aan de gemeenten Eindhoven, Leeuwarden en Enschede. Behaalde successen van Katwijk kunnen gemakkelijk gerelativeerd worden, maar er zijn wel degelijk aanknopingspunten gevonden voor andere gemeenten om lessen te trekken uit de door Katwijk gehanteerde aanpak. Ook tussen de drie grotere gemeenten onderling kan geleerd

worden van elkaars werkwijze en de opgedane ervaringen met de inzet van een instrumentenmix. Een opvallend verschil tussen Katwijk enerzijds en Eindhoven, Leeuwarden en Enschede anderzijds, is het gebruik van communicatieve instrumenten. In Katwijk worden deze wel ingezet en in de andere gemeenten, het meest in Enschede, worden hier kansen gemist. Een uitgebalanceerde sturingsmix kan baat hebben bij de inzet van communicatieve instrumenten.

De derde aanbeveling betreft het gebruik van de tweede generatie sturingsinstrumenten kengetallen en incentives. In geen van de vier gemeenten wordt hier momenteel gebruik van gemaakt. Beleid wordt niet noodzakelijkerwijs beter door de inzet van meer instrumenten, maar beleid kan wel beter worden als goed in de gaten wordt gehouden wie de doelgroep is van het beleid en hoe deze doelgroep tot het gewenste gedrag aangezet kan worden. Als regelgeving niet volstaat, dan kan het bieden van incentives, zowel positief als negatief, een optie zijn. Ook het formuleren van kengetallen kan bijdragen aan een succesvoller uitgaansbeleid. Voorbeelden hiervan kunnen zijn de sturing van horeca met financiële prikkels, omdat men te maken heeft met ondernemers en de sturing van politie met kengetallen ten aanzien van uitgaansgeweld.

De vierde en laatste aanbeveling heeft betrekking op de mate waarop het beleid als goed doordacht geformuleerd kan worden. De kans dat behaald succes berust op toeval kan verkleind worden door een goed doordacht beleid te voeren. Dit houdt in dat oorzaken en gevolgen van problemen duidelijk gemaakt worden, normatieve aspecten van de inzet van instrumenten afgewogen worden en dat de relatie tussen doelen en middelen gespecificeerd wordt. Zoals geconcludeerd is dat momenteel bij geen van de vier onderzochte gemeenten in grote mate het geval. Een voorbeeld hiervan is het alcohol- en drugsbeleid. In Katwijk en in de toekomst ook in Leeuwarden is een koppeling tussen dit beleid en het uitgaansbeleid. Kennelijk ziet men hier in dat de oorzaak; gebruik van genotmiddelen, leidt tot het gevolg, in de vorm van overlast in allerlei vormen. In Eindhoven en Enschede is dat niet het geval. Denkt men dat er geen relatie is tussen alcoholgebruik en het ontstaan van overlast, of is er geen relatie tussen oorzaak en gevolg gedefinieerd bij de inzet van instrumenten? Een beter doordacht beleid besteedt aandacht aan dit soort relaties. Helaas kan toeval als factor bij het boeken van succes niet worden uitgesloten, omdat beleid nu eenmaal niet onder laboratoriumcondities tot stand komt en uitgevoerd wordt, maar de toevalsfactor kan wel verkleind worden en daar valt voor alle vier de gemeenten nog te winnen.

### **5.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

De eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek betreft de relatie tussen alcoholgebruik en het ontstaan van overlast. Het is de overtuiging van STAP, hierin gesteund door wetenschappelijk onderzoek, dat alcoholgebruik de kans op overlast in uitgaansgebieden vergroot. Er lijkt echter sprake van multicausaliteit. Dat wil zeggen dat niet alleen alcohol, maar ook andere factoren bijdragen aan het ontstaan van overlast. De relatie tussen alcoholgebruik en het ontstaan van problemen in uitgaansgebieden is in dit onderzoek niet expliciet gemaakt. De aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook deze relatie als onderwerp van onderzoek te nemen. Uitgaansbeleid kan succesvoller worden als de relatie tussen oorzaken en gevolgen duidelijker gemaakt kan worden. De instrumentenmix kan zorgvuldiger gekozen worden, waarmee de kans op succes door toeval verkleind wordt.

De tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek gaat over het sluitingstijdenbeleid. Zoals duidelijk werd in de analyses, hebben alle vier de onderzochte gemeenten nadere bepalingen gesteld aan de

sluitingstijden van horecazaken. Of het nu om een uitloopregeling, een cooling-down periode of het eerder sluiten van snackbars dan kroegen gaat, er zijn allerlei vormen in gebruik. Sluitingstijden vormen een middel om de beschikbaarheid van alcohol te beperken, of juist te verruimen. Onderzoek in buitenlandse settings wijst uit dat hiermee resultaten gehaald kunnen worden als het gaat om sturing van de hoeveelheid geconsumeerde alcohol. In aanvulling op de eerste aanbeveling kan dan gesteld worden dat als er een relatie gevonden kan worden tussen alcoholgebruik en het ontstaan van overlast, dat het dan ook interessant is om te onderzoeken of sluitingstijden een bijdrage kunnen leveren aan de hoeveelheid geconsumeerde alcohol. Onderzoek hiernaar is in de Nederlandse context nog niet beschikbaar, maar kan uitermate waardevol zijn.

### ***5.3 Ten slotte: enkele opmerkingen van de onderzoeker***

Het onderzoeksrapport wordt afgesloten met een tweetal opmerkingen van de onderzoeker, over zaken die tijdens de uitvoering van het onderzoek naar voren kwamen, maar hierin niet echt geplaatst konden worden. Het eerste onderwerp betreft de integraliteit van beleid, die in het onderzoek enkele malen ter sprake kwam. Ook valt er nog wat te zeggen over een in de Verenigde Staten gebruikt model van sturing, dat overeenkomsten vertoont met het eerder behandelde concept meerzijdige sturingsinstrumenten.

#### **De integraliteit van beleid**

Het uitgaansbeleid van Leeuwarden heeft de claim integraal uitgaansbeleid te zijn. In Eindhoven komt nog dit jaar een integraal veiligheidsbeleid. Integraliteit is een woord wat vaak gebruikt wordt in relatie tot beleid. Hierbij kunnen echter enkele kanttekeningen geplaatst worden. Integraliteit is bijna een soort symbool, dat suggereert dat dwarsverbanden tussen beleidsterreinen gekend worden. Dit kan op zich een nastrevenswaardige gedachte zijn, maar het herbergt ook het gevaar in zich dat toevoeging van almaar meer instrumenten gaat zorgen dat onderlinge tegenwerking ontstaat. Daarnaast moet het kiezen van een breed perspectief ook vertaald worden naar concrete maatregelen, wat minder eenvoudig wordt naarmate het gekozen perspectief breder is.

#### **Meerzijdige instrumenten en participatory problem solving**

In de analyse van de gebruikte instrumenten van uitgaansbeleid, was al aandacht voor meerzijdige instrumenten, als onderdeel van tweede generatie sturingsinstrumenten. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) typeren meerzijdige instrumenten als overeenkomsten tussen overheid en andere betrokken partijen, waarin doelstellingen van het beleid worden vastgelegd. Een soortgelijke benadering wordt in Californische gemeenschappen toegepast met betrekking tot alcoholbeleid en is beschreven door Friedner D. Wittman (Wittman, 1997). Hij stelt dat alcoholgerelateerde problemen in een gemeenschap verminderd kunnen worden door de omgeving waarin alcohol aangeboden wordt aan te passen. Aanpassingen kunnen de vorm van lokale wet- en regelgeving, maar ook van beleid en gerelateerde interventieprogramma's aannemen. De kerngedachte is dat problemen in een gemeenschap kunnen worden opgelost door belanghebbenden te laten participeren. Er worden oplossingen aangedragen en bij die oplossingen wordt gekeken wat de verschillende belanghebbenden voor bijdrage kunnen leveren aan het tot stand brengen ervan. Na afloop vindt een evaluatie plaats en wordt er gekeken of de verschillende participanten tevreden zijn over hun geleverde bijdragen en de mate waarin die hebben bijgedragen aan de oplossing van de problematiek. Wittman, die ervaring opdeed met deze manier van werken in Californië, kiest hier dus voor een bottom-up benadering voor de vormgeving van het beleid. Zijn 'participatory problem

solving' kan ook voor Nederlandse gemeenten wellicht een interessante manier zijn om uitgaansbeleid vorm te geven. Wittman beschrijft de successen die geboekt zijn met deze vorm van beleid. Wellicht zou deze werkwijze ook voor Nederlandse gemeenten succes kunnen brengen.

## Geraadpleegde documenten

### Leeuwarden

Brinks, J. (2000) *Evaluatie Nee! Tegen geweld: Samenvatting van de evaluatie van de aanpak van straatgeweld in Leeuwarden*, Expertise Centrum Thorbecke Academie

Eysink Smeets en Etman (2000) *Evaluatie Horecabeleid Leeuwarden 1998-2000*, Den Haag

Gemeente Leeuwarden (1997) *Nee! Tegen geweld: Plan van aanpak tegen geweld in de binnenstad van Leeuwarden*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2000) *Raamplan voor leefbaarheid en veiligheid in de binnenstad 2000 tot 2004*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2002) *Horecanota Gemeente Leeuwarden*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2004) *Cijfers voor wijken; Rapportage wijksignaleringsstelsel 2003*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2004) *Verslag van bijeenkomst met horeca, politie en gemeente*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2005) *GSB-rapportage voor de stad Leeuwarden – 2004*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2005) *Plan van aanpak Nee.....tegen uitgaansgeweld.*, Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden (2005) *Verslag van breed horeca overleg 'Nee.. tegen geweld'*, Leeuwarden

### Katwijk

Gemeente Katwijk (??) *Algemeen Plaatselijke Verordening*, pp. 10-14, Katwijk

Gemeente Katwijk (2001) *Notulen van de openbare vergadering van de commissie Algemene Bestuurszaken, Openbare Orde en Communicatie, gehouden op dinsdag 20 maart 2001, vanaf 19.00 uur, gemeentehuis Katwijk*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2001) *Notulen van de openbare vergadering van de commissie Algemene Bestuurszaken, Openbare Orde en Communicatie, gehouden op dinsdag 22 mei 2001, vanaf 19.00 uur, gemeentehuis Katwijk*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2001) *Notulen van de openbare vergadering van de commissie Algemene Bestuurszaken, Openbare Orde en Communicatie, gehouden op dinsdag 19 juni 2001, vanaf 19.00 uur, gemeente Katwijk*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2001) *Notulen van de openbare vergadering van de commissie Algemene Bestuurszaken, Openbare Orde en Communicatie, gehouden op dinsdag 10 juli 2001, vanaf 19.00 uur, gemeente Katwijk*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2001) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Algemene Bestuurszaken, Openbare Orde en Communicatie, gehouden op dinsdag 20 november 2001, vanaf 19.00, gemeentehuis Katwijk*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2002) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Burger & Overheid (B&O) d.d. 14 november 2002*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2003) *Verslag van de openbare vergadering MOS 8 april 2003*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2004) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Burger & Overheid (B&O) d.d. 15 januari 2004*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2004) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Middelen&Bedrijvigheid (M&B) d.d. 20 september 2004*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2005) *Eindrapportage Projectgroep Over Last Centrum*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2005) *Partiële herziening bestemmingsplan Centrum: Startnotitie*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2005) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Burger & Overheid (B&O) d.d. 10 februari 2005*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2005) *Verslag van de openbare vergadering van de commissie Burger & Overheid (B&O) d.d. 17 maart 2005*, Katwijk

Gemeente Katwijk (2005), *Strandbeleid Katwijk 2005*, Katwijk

Platform Verslavingszorg (2003) *Voortgangsrapportage 2002/2003*, p.p. 25-40, Katwijk

Stichting Alexander (2004) *Gezelligheid & meer: wat er is en wat er wordt gemist aan uitgaan in Katwijk*, Amsterdam

## **Eindhoven**

De Handhavingskrant (2003) *Kroegtijgers controleren brandveiligheid Eindhovense horeca*, juli 2003

Eindhovens Dagblad (1999) *"Poets- en calamiteitenverlichting" moet veiligheid vergroten*, 5-11-1999

Eindhovens Dagblad (2005) *Veiligheid Stratums Eind regelen*, 21-01-2005

Gemeente Eindhoven (2002) *Horecabeleidsplan Gemeente Eindhoven: Kwaliteit door differentiatie*, Eindhoven

Gemeente Eindhoven (2002) *Uitgaan in Eindhoven: een kwaliteitsproduct*, Eindhoven

Gemeente Eindhoven (2003) *Inspraaknota Horecabeleidsplan: Beantwoording van de inspraakreacties*, Eindhoven

HP/De Tijd (2001) *De grote kilte*, 21-01-2001, blz. 45/47

## **Enschede**

Gemeente Enschede (??) *Veilig Uit in gezellig Enschede*, Enschede

Gemeente Enschede (2003) *De Praktijk van het Convenant Veilig Uitgaan in Enschede*, Enschede

Gemeente Enschede (2003) *Convenant "Veilig Uitgaan" in Enschede*, Enschede

Gemeente Enschede (2005) *Ontwikkelingskader Horeca 2005-2015*, Enschede

Gemeente Enschede (2005) *Het Binnenstadsoverleg in Enschede*, Enschede

Gemeenteberichten (2002) *Portable urinoirs tegen wildplassen*, Enschede: Gemeente Enschede, 10-04-2002

Gemeenteberichten (2002) *Taxistandplaats op Oude Markt tijdens stapuren*, Enschede: Gemeente Enschede, 24-04-2002

Gemeenteberichten (2003) *Hou binnenstad Enschede veilig*, Enschede: Gemeente Enschede, 12-06-2003

Gemeenteberichten (2003) *Nightriders brengen jongeren thuis*, Enschede: Gemeente Enschede, 12-09-2003

Gemeenteberichten (2004) *Taxi's weer op Oude Markt*, Enschede: Gemeente Enschede, 26-05-2004

Gemeenteberichten (2005) *Horecavergunning geweigerd wegens vermoeden van misbruik*, Enschede: Gemeente Enschede, 27-04-2005

Slats, H. (2003) *Evaluatie Pub-proef Enschede*, Enschede: De Rots

TC Tubantia (2004) *Hele nacht doorzakken in horeca Enschede*, 03-07-2004

TC Tubantia (2004) *Horeca in Enschede wil zelf liever niet langer doorzakken*, 9-7-2004

TC Tubantia (2004) *Pub-ploeg blijft zeker nog tot 2008 actief*, 09-11-2004

TC Tubantia (2005) *Enschede monteert videocamera's bij uitgaanscentrum*, 17-01-2005

TC Tubantia (2005) *Bier uit plastic voor veiliger uitgaan*, 26-01-2005

TC Tubantia (2005) *Meer groei en variatie in horeca*, 05-03-2005

TC Tubantia (2005) *Detectiepoortjes terug in horeca*, 01-06-2005



# Literatuurlijst

- Babbie, E. (1998) *The practise of social research*, Wadsworth Publishing Company
- Babor, Th. et al. (2003) *Alcohol: No ordinary commodity, Research and public policy*, New York: Oxford University Press
- Bieleman, B., Biesma, S. en Jetzes, M. (2002) *Sluitingstijdenregimes in Nederlandse gemeenten*, Groningen/Rotterdam: INTRAVAL
- Bieleman, B., Maarsingh, H. en Meijer, G. (1998) *Aangeschoten wild: onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan*, Groningen: Stichting INTRAVAL
- Bruijn De, J.A. en Heuvelhof Ten, E. (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese
- Bruijn De, J.A. en Heuvelhof Ten, E. (1995) *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma
- Bekkers, V.J.J.M. m.m.v. Rogier, L.J.J. (2003) *Integrale handhaving: een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid t.a.v. openbare inrichtingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen
- Cook, D.T. and Campbell, T.D. (1979) *Quasi experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*, Boston (Mas): Houghton Mifflin Company
- Chikritzhs & Stockwell (2002) *The Impact of Later Trading Hours for Australian Public Houses (Hotels) on Levels of Violence*, in: Journal of studies on alcohol, vol. 63, pp. 591-599
- Duijvestijn, H.H. (2004) *Uitgaansgeweld: Oorzaken en preventie*, Epe: Hooiberg
- Garretsen, H.F.L. (1986) *Mogelijkheden voor een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid* in: Tijdschrift voor alcohol en drugs 1986, jaargang 12, nummer 1, pp. 17-21
- Garretsen, H.F.L. en Goor Van, I. (1992) *Harm reduction and alcohol* in: The international journal on drug policy 1992, vol. 3, pp. 168-169
- Graaf, Van der, H. en Hoppe, R. (1996) *Beleid en Politiek*, Bussum: Coutinho
- Grube, J.W. & Nygaard, P. (2005) *Alcohol policy and youth drinking: Overview of effective interventions for young people* in: Stockwell, T. et al., *Preventing Harmful Substance Use: The evidence base for policy and practise*, New York: Wiley

Informatiepunt Lokale Veiligheid (2002) *Alcohol, veiligheid en jeugd: informatie en praktijkvoorbeelden voor lokaal alcoholmatigingsbeleid*, Den Haag: VNG Uitgeverij

Iwaarden Van, T. (1992) *Later closing time does not quell disorder*, UK Alcohol Alert, London: IAS

Klerks, P., Broek, van den, H., Werf, van der, J. (1999) *Een rode draad in ons werk: inspanningen in de basispolitiezorg ten aanzien van alcoholmisbruik*, Den Haag

Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat (2001) *De afzijdigheid voorbij: eindrapport van het Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat*, Den Haag

McLaughlin, K. L., & Harrison-Stewart, A. J. (1992) *The effect of a temporary period of relaxed licensing laws of the alcohol consumption of young male drinkers*. International Journal of the Addictions, jaargang 27, nummer 4, pp. 409-423.

NIGZ (1998), *Feiten over alcohol*, Woerden: NIGZ

NIPO (1998), *Nederlanders over Maatregelen ter Beperking van Alcoholgebruik*, Amsterdam

Plant, M. et al. (1997) *Alcohol: minimising the harm, what works?*, London/New York: Free Association Books

Ragnarsdottir T. et al. (2002) *Effect of extended alcohol serving hours in Reykjavík: The Effects of Nordic Alcohol Policies*, Helsinki: NAD Publications

Schot Van Der, J. (1993) *Privaatrechtelijk convenant: nieuw instrument milieubeleid?* ROM, nummer 9, september 1993, pp. 28-30

Stichting Alcoholpreventie (STAP) (2004), *Factsheet Sluitingstijden*, Utrecht: STAP

Stockwell, T. & Gruenewald, P. (2001) *Controls on the physical Availability of Alcohol. International Handbook of Alcohol Dependence and Problems*, Newcastle: John Wiley & Sons

Swanborn, P.G. (1982) *Schaaltechnieken: Theorie en praktijk van acht eenvoudige procedures*, Meppel: Boom

Vollenbroek, M. (2001) *Waarom een convenant? Doctoraalscriptie Bestuurskunde*, Enschede: Universiteit Twente

Wittman, F.D. (1997) *Local Control to Prevent Problems of Alcohol Availability: Experience in California Communities* in: Plant, M. et al., *Alcohol: minimising the harm, what works?*, London/New York: Free Association Books

## **Bijlage 1 Verklarende woordenlijst**

- **APV**

Algemeen Plaatselijke Verordening, waarin de burgemeester van een gemeente nadere bepalingen stelt op tal van gebieden. Hier van toepassing in verband met horecagelegenheden, met betrekking tot sluitingstijden.

- **Droge horeca (ook wel: zachte horeca)**

Horeca waar geen alcohol geschonken mag worden

- **JIM'ers**

Jongeren Interventie Medewerkers. In Eindhoven lopen deze jongerenwerkers tijdens uitgaansnachten door het uitgaansgebied, om een oogje in het zeil te houden.

- **JIP**

Jongeren Informatie Punt. Locatie in het uitgaansgebied, waar jongeren informatie kunnen verkrijgen over onder andere drank, drugs en (on)veilig vrijen.

- **KHN**

Koninklijke Horeca Nederland. Vertegenwoordiger van de horecasector, georganiseerd in lokale verbanden.

- **KVU**

Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, een instrument dat is uitgezet door het NPC (zie verder: NPC)

- **Natte horeca (ook wel: harde horeca)**

Horeca waar alcohol geschonken mag worden

- **NPC**

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, valt onder het Ministerie van Justitie. NPC is verantwoordelijk voor de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan. Deze wordt in 2006 geëvalueerd. In Eindhoven is een convenant afgesloten in het kader van de kwaliteitsmeter.

- **Pub-ploeg**

Preventie Unit Binnenstad. Een groep jongerenwerkers, die tijdens uitgaansuren een oogje in het zeil houden in Enschede. Het optreden is gericht op het voorkomen van overlast.

- **STAP**

Stichting Alcoholpreventie. STAP is een stichting die pleit voor een daadkrachtig alcoholmatigingsbeleid van de overheid en die zich inzet voor reclamebeperking en objectieve voorlichting.

## Bijlage 2      Uitgaansgeweldregistraties

In onderstaande tabel staan de incidentcodes weergegeven die de politie gebruikt om in het bedrijfsprocessensysteem misdrijven te noteren. Achter elke code staat het bijbehorende misdrijf.

<b>Incidentcode</b>	<b>Misdrijf</b>
241	Overval gewapend
242	Beroving/tasjesroof
301	Geweld zonder letsel, zonder wapen
302	Geweld zonder letsel, met wapen
303	Geweld zonder letsel, met vuurwapen
311	Geweld met letsel, zonder wapen
312	Geweld met letsel, met wapen
313	Geweld met letsel, met vuurwapen
321	Geweld dodelijk zonder wapen
322	Geweld dodelijk met wapen
323	Geweld dodelijk met vuurwapen
325	Openlijk geweld tegen personen
326	Openlijk geweld tegen goederen
342	Bedreiging
343	Man/vrouw mishandeling
345	Homogeweld
383	Wapen zonder geweld

## **Bijlage 3      Gespreksthema's interviews**

Tijdens de interviews met de vier gemeenten zijn de volgende thema's besproken. Per thema zijn vragen geformuleerd die in ieder geval beantwoord dienden te worden. De gemeenteambtenaar werd gevraagd te vertellen over het thema. De onderzoeker zorgde ervoor dat de vragen aan bod kwamen als die niet impliciet beantwoord werden in het verloop van het gesprek.

### **"Geschiedenis" van het uitgaansbeleid**

- Wat vormde de aanleiding tot het vormen van het huidige beleid
- Was er overlast was die aanleiding gaf tot vorming van beleid?
  - o Zoja, wat voor soort overlast?
  - o Zoja, zijn er cijfers die dat weergeven?
- Is er een meting verricht voordat het beleid tot stand kwam?
- Hoe verliep de politieke besluitvorming?
  - o Valt er wat te zeggen over de invloed van raadsleden?
- Zijn er afspraken gemaakt over evaluatie?

### **Doelstellingen van het beleid**

- Wat is de kerngedachte achter het huidige beleid?
  - o Relatie oorzaken-gevolgen
  - o Relatie doelen-middelen
  - o Normatieve elementen
- Welke probleemvelden worden aangepakt?
  - o In hoeverre is er sprake van een integraal beleid?
- Welke instrumenten zijn ingezet?
- Zijn er evaluatiecriteria?
  - o Zoja, welke?
- Worden er overlastcijfers gebruikt in de doelstellingen?
  - o Zoja, welke?
- Vindt er afstemming plaats binnen de regio?
- Wordt er aandacht besteed aan de inrichting van inrichtingen?

### **Samenwerking gemeente-politie-horeca**

- Op welke manier is de samenwerking georganiseerd?
- In hoeverre is een ondernemer verantwoordelijk in (en om) zijn gelegenheid voor overlast?
- Is er sprake van formele afspraken?
  - o Zoja, wordt er toegezien op de naleving ervan?
  - o Zoja, door wie?
  - o Zoja, wat zijn de sancties indien men afspraken niet nakomt?
    - Zijn boetes mogelijk?
    - Heeft u zicht op het aantal sancties afgelopen jaren?
- Zijn er nog andere partijen betrokken bij de samenwerking?

### **Resultaten**

- Welke resultaten zijn behaald met het uitgaansbeleid?
- Worden de resultaten gekoppeld aan de vooraf geformuleerde doelen?

- Wordt er gemeten?
  - o Zoja, met politiecijfers?
  - o Zoja, tevredenheid onder doelgroepen van het beleid?
  - o Zoja, met ziekenhuiscijfers? Is daar überhaupt zicht op?

### **Nieuwe ontwikkelingen**

- Zijn er nieuwe ontwikkelingen?
  - o Zoja, vormen die aanleiding tot wijziging van het beleid?
    - Zoja, welke wijzigingen staan gepland?
    - Zoja, wat zijn de doelstellingen van die wijzigingen?
    - Zoja, gaan effecten van wijzigingen gemeten worden?
  - o Worden andere gemeenten gevolgd?

### **Andere belanghebbenden**

- Worden andere belanghebbenden betrokken in het tot stand komen van het beleid?
  - o Zoja, welke betrokkenen? (bijv. Omwonenden, uitgaanspubliek, vervoerders, etc.)
  - o Zoja, op welke wijze? (bijv. Inspraakavonden, enquêtes, etc.)
- Worden andere gemeentelijke diensten/instellingen betrokken bij het uitgaansbeleid?
  - o Zoja, welke? (GGD/verslavingszorg/jeugdwerk/etc.)
  - o Zoja, op welke wijze?

### **Extra aandachtspunten:**

- OV/taxi
  - o Zijn er afspraken gemaakt over groepsvervoer en/of individueel vervoer?
- Inrichting openbare ruimte
  - o Is de openbare ruimte aangepast naar aanleiding van de doelstellingen van het uitgaansbeleid?
- Reclamebeleid/happy hours
  - o Wel/niet toegestaan?
- Evenementenbeleid
  - o Is er een apart evenementenbeleid?
  - o Zoja, hoe ziet het eruit?
  - o Zoja, wat is de relatie met het uitgaansbeleid?

## **Bijlage 4      Adressenlijst**

Gemeente Eindhoven

Postbus 90150

5600 RB Eindhoven

tel. 040 2389222

<http://www.eindhoven.nl>

Gemeente Enschede

Postbus 20

7500 AA Enschede

tel. 053 4818181

<http://www.enschede.nl>

Gemeente Katwijk

Postbus 589

2200 AN Katwijk ZH

tel. 071 4065000

<http://www.katwijk.nl>

Gemeente Leeuwarden

Postbus 21000

8911 DH Leeuwarden

tel. 058 2338833

<http://www.leeuwarden.nl>

STAP

Postbus 8181

3503 RD Utrecht

tel. 030 6565041

<http://www.alcoholpreventie.nl>

Universiteit Twente

Postbus 217

7500 AE Enschede

tel. 053 4899111

<http://www.utwente.nl>