

Vergaderjaar 2003–2004

29 661

Convenanten uitgaansgeweld

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

Samenvating	5	3.3.3	Betrokkenheid actoren	25	
		3.3.4	Samenwerking en informatie-uitwisseling	26	
1	Inleiding	9	3.3.5	Naleving convenantafspraken	26
1.1	Achtergrond en doel van het onderzoek	9	3.4	Conclusies en aanbevelingen	27
1.2	Betrokken actoren	10			
1.3	Financieel belang	11	4	Effectiviteit van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld	28
1.4	Leeswijzer	11		Inleiding	28
			4.1	Gegevens	28
2	Beleid en beleidsinformatie uitgaansgeweld	12	4.2	Resultaten analyses	28
2.1	Inleiding	12	4.3	Eerste analyse	29
2.2	Beleidsinitiatieven	12	4.3.1	Tweede analyse	29
2.2.1	Beleidsplan Nederlandse Politie 1998	12	4.3.2	Mogelijke verklaringen	30
2.2.2	Handreiking Veilig Uitgaan 1998	12	4.4	Conclusies en aanbevelingen	31
2.2.3	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl 1999	13	4.5		
2.2.4	IVP 1999	13			
2.2.5	Naar een veiliger samenleving 2002	13	5	Slotbeschouwing	33
2.2.6	Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan 2003	13			
2.3	Beleidsinformatie	14	6	Reacties ministers en andere betrokkenen, nawoord Algemene Rekenkamer	35
2.3.1	Omvang uitgaansgeweld	14		Inleiding	35
2.3.2	Evaluaties	16	6.1	Reactie minister van BZK	35
2.3.3	Aantal gemeenten met een convenant	16	6.2	Reactie minister van Justitie	36
2.3.4	Voortgang beleidsinitiatieven	17	6.3	Reactie Raad van Hoofdcommissarissen	36
2.4	Conclusies en aanbevelingen	18	6.4	Reactie korpsbeheerdersberaad	37
			6.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	37
3	Lokale uitvoering	19	6.6		
3.1	Inleiding	19			
3.2	Inhoud en beoordeling convenanten	19	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reacties ministers	39
3.2.1	Onderwerpen in convenanten	19	Bijlage 2	Verantwoording data	45
3.2.2	Doelstelling en probleemanalyse	19	Bijlage 3	Cijfers uitgaansgeweld per politieregio	51
3.2.3	Betrokken partijen	20	Bijlage 4	Analyse, modelspecificatie en resultaten	56
3.2.4	Maatregelen	21	Bijlage 5	Verklaringen praktijkdeskundigen	61
3.2.5	Naleving en status	23	Bijlage 6	Kwaliteitsborging	62
3.2.6	Evaluatie(bepalingen) en looptijd	23	Bijlage 7	Literatuur	63
3.2.7	Financiële aspecten	24	Bijlage 8	Afkortingen	64
3.3	Samenwerking in praktijk	24	Bijlage 9	Gemeenten in dit onderzoek	65
3.3.1	Tien convenanten	24	Bijlage 10	Onderwerpen in convenanten	69
3.3.2	Aanleiding voor het sluiten van het convenant	24			

SAMENVATING

Uitgaansgeweld is een onderwerp dat met name in de tweede helft van de jaren negentig veel politieke en maatschappelijke aandacht kreeg. Die aandacht werd ingegeven door een aantal ernstige geweldsincidenten in uitgaansgebieden. Het kabinet kondigde aan deze vorm van geweld structureel aan te willen pakken. Centraal in die aanpak staat sinds 1998 de samenwerking binnen gemeenten tussen publieke en private partijen in een Convenant Veilig Uitgaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode februari tot en met november 2003 onderzoek verricht naar de convenanten die gemeenten samen met andere partijen hebben opgesteld om uitgaansgeweld te voorkomen. Belangrijke vraag was of het aantal geweldsincidenten in gemeenten daalt door de aanwezigheid van convenanten.

De Algemene Rekenkamer definieert uitgaansgeweld als fysiek geweld tegen een persoon of personen gepleegd in het weekend in een uitgaansgebied. Daarbij maakt de Algemene Rekenkamer een onderscheid tussen lichte en zware incidenten. Bij zware incidenten is er sprake van ietsel en/of een (vuur)wapen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de verantwoordelijke ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie onvoldoende inzicht hebben in de omvang van uitgaansgeweld, en dat ze ook geen volledig zicht hebben op het aantal afgesloten convenanten.

Omdat ministeries zelf dit overzicht niet hebben, heeft de Algemene Rekenkamer de cijfers op een rijtje gezet. Zij constateert dat de politie-regio's in de periode 1999–2002 jaarlijks gemiddeld bijna 6400 geweldsincidenten in uitgaansgebieden van de 153 grotere gemeenten hebben geregistreerd. In 2/3 van de gevallen betreft het hier zware incidenten.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer alle gemeenten met een Convenant Veilig Uitgaan die (in 1999) meer dan 25 000 inwoners hadden geïnventariseerd. Dat blijken, in 2002, 75 van de 163 gemeenten te zijn.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer de inhoud van de convenanten geanalyseerd. Daarnaast is zij nagegaan hoe de samenwerking tussen de lokale partijen er in de praktijk uitziet. Hiervoor heeft zij in tien gemeenten gesproken met beleidsmedewerkers van de gemeente, met de politie, horeca, OM en particuliere beveiligingsorganisaties.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de betrokkenen het belang van het convenant voor de structurele aanpak van uitgaansgeweld erkennen. De convenanten hebben de partijen met elkaar in contact gebracht en hebben de communicatie verbeterd. Er is sprake van een gegroeid vertrouwen en bekendheid met elkaars rollen en taken. De relatie tussen de horeca en de politie is sterk verbeterd en op elkaar afgestemd. In het algemeen zijn de partijen tevreden over elkaars inzet bij de samenwerking om uitgaansproblemen op te lossen. Ze ervaren de samenwerking ook als stimulerend.

Al met al is de Algemene Rekenkamer van mening dat convenanten een positieve bijdrage kunnen leveren om op lokaal niveau structureel samen te werken om de veiligheid in uitgaansgebieden te verhogen.

De belangrijkste vraag van het onderzoek is of de samenwerking tussen de partijen binnen een gemeente er ook daadwerkelijk voor kan zorgen

dat het aantal bij de politie geregistreerde incidenten daalt. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het bij de politieregio's geregistreerde uitgaansgeweld een belangrijke maatstaf zou moeten zijn of het beleid (in de vorm van de convenanten) effect sorteert. Eenvoudiger gezegd: of er minder geweldsincidenten in een uitgaansgebied zijn als partijen een convenant hebben afgesloten.

Om het effect te kunnen bepalen, heeft de Algemene Rekenkamer twee statistische analyses verricht.

Uit de eerste analyse blijkt dat er geen aantoonbaar effect is van de Convenanten Veilig Uitgaan op het aantal geregistreerde geweldsincidenten in uitgaansgebieden.

Deze conclusie lijkt in tegenspraak te zijn met de ervaringen van vertegenwoordigers op lokaal niveau, die het idee hebben dat de convenanten de veiligheid in uitgaansgebieden wel verbeteren. De Algemene Rekenkamer heeft daarom een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, politie en horeca om hier verklaringen voor te zoeken. Naar aanleiding van de bijeenkomst is de Algemene Rekenkamer van mening dat wanneer convenanten ten aanzien van de maatstaf «aantal geregistreerde geweldsincidenten in uitgaansgebieden» niet effectief zijn, dit niet betekent dat convenanten geen bijdrage kunnen leveren aan veilig uitgaan. Om hierover op basis van kwantitatief onderzoek uitspraken te kunnen doen, zouden de verantwoordelijke ministers veilig uitgaan moeten definiëren in termen van een aantal meetbare indicatoren, en deze op consistente wijze en op gemeentelijk niveau moeten (laten) meten. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang van het kiezen van een aantal relevante indicatoren en deze niet (steeds) aan te passen aan (gewenste) uitkomsten.

Tijdens haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de onderwerpen die in de convenanten geregeld zijn. Ook de kwaliteit van de convenanten loopt uiteen. De Algemene Rekenkamer is ten slotte nagegaan of er binnen de groep van gemeenten met een convenant «goede» (succesconvenanten) en «minder goede» convenanten zijn te onderscheiden.

Daartoe heeft zij een tweede statistische analyse verricht van de uitgaansgeweldcijfers van gemeenten met een convenant. Zij heeft onderzocht of bepaalde kenmerken van een convenant bijdragen aan een gunstiger ontwikkeling van het aantal incidenten.

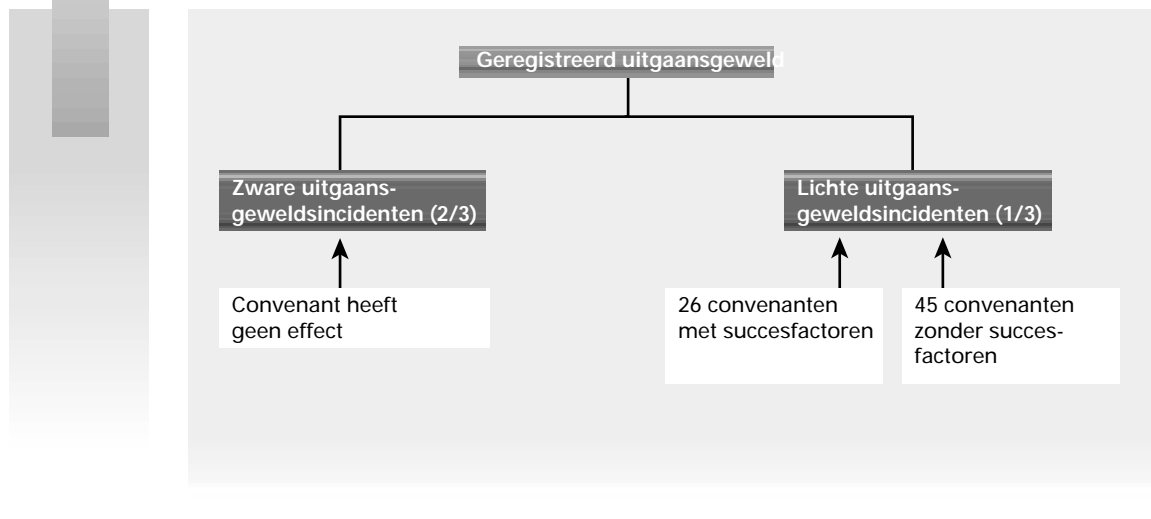
Wanneer in het convenant minimaal twee van de volgende drie onderwerpen zijn opgenomen, zo blijkt uit de tweede analyse, lijkt dat een gunstig effect¹ te hebben op het aantal geregistreerde lichte geweldsincidenten in uitgaansgebieden. Het gaat om:

- de inzet van «overig toezicht», onder meer de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties, sus-ploegen of Marokkaanse buurtvaders;
- een vast aanspreekpunt;
- het verbinden van consequenties aan een evaluatie.

¹ Daling of minder snelle stijging.

Effect van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld

Figuur 1



De Algemene Rekenkamer heeft op haar website (www.rekenkamer.nl) een overzicht gemaakt van de onderwerpen die de verschillende gemeenten in hun convenant hebben opgenomen, en beoordeelt daarbij of het wel of geen succesconvenant is.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van BZK en van Justitie aan om het belang van het verrichten van evaluaties van convenanten onder de aandacht te brengen van betrokkenen. Dit omdat inzicht in de resultaten van de samenwerking een bijdrage kan leveren aan de verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid in uitgaansgebieden. Bovendien kunnen de ministers de resultaten van dit onderzoek gebruiken bij verder onderzoek naar het effect van beleid.

In haar slotbeschouwing signaleert de Algemene Rekenkamer dat op het beleidsterrein voorkoming en bestrijding van uitgaansgeweld sprake is van een stapeling van beleid, zonder dat de resultaten en effecten van het beleid worden afgewacht en gebruikt worden voor bijstelling. Het meten van prestaties en effecten is van groot belang voor een lerende overheid die verantwoording af wil leggen. Dit onderzoek laat zien dat het mogelijk is om de effectiviteit van beleid op een bepaalde indicator vast te stellen. Tegelijkertijd blijkt deze indicator *alleen* te beperkt te zijn om vast te stellen of het beleid al dan niet succesvol is. Bij het formuleren van beleid vraagt Algemene Rekenkamer daarom aandacht voor: het benoemen van meer dan één indicator op grond waarvan het beleid beoordeeld kan worden, en oog te hebben voor «de wereld achter de cijfers».

Reacties bewindspersonen en andere betrokkenen

De Algemene Rekenkamer heeft in mei en juni 2004 reacties op haar rapport ontvangen van de ministers van BZK en van Justitie, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. De ministers van BZK en van Justitie erkennen het belang van het meten en registreren van uitgaansgeweld, maar zien hierbij vooral een rol weggelegd voor het lokale niveau. Anderzijds geeft de minister van Justitie aan dat hij de voortgang van zijn beleidsinspanningen naar zijn mening wel heeft bewaakt. In de toekomst wil hij hiervoor het instrument Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan meer gaan inzetten. De minister van BZK onderstreept het belang van samenwerking tussen lokale partijen.

De Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad benadrukken in hun reactie vooral het belang van de regierol van gemeenten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het van harte eens met de stelling dat aard en omvang van het uitgaansgeweld op de eerste plaats op lokaal niveau dienen te worden gedocumenteerd. Zij acht het echter teleurstellend dat de minister van BZK noch de minister van Justitie voor zichzelf een rol weggelegd ziet op dit dossier, en aangezien het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen vooral de regionale diversiteit beklemtonen, komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat alles ongeveer zo zal blijven als het nu is.

Dit acht de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming met het feit dat in tenminste vier opeenvolgende regeerakkoorden ambities zijn opgenomen over veiligheid, waaronder het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport een *gemiddeld* beeld opgenomen van wat in de diverse samenwerkingsconvenanten op lokaal/regionaal niveau is afgesproken. Deze zijn te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer hoopt dat alle betrokkenen de informatie als een opstap zullen gebruiken om hun ambities wél toetsbaar vorm te geven, om de samenwerking op lokaal niveau verder te verbeteren, om het gezamenlijk eens te worden over objectieve en subjectieve indicatoren, om de effecten van de inspanningen te kunnen volgen en vooral om daarvan te leren.

Tenslotte hoopt de Algemene Rekenkamer dat de beide verantwoordelijke ministers er in de toekomst zorg voor dragen dat de Tweede Kamer wel kan beschikken over toegankelijke, eenduidige en betrouwbare informatie over uitgaansgeweld.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Een aantal ernstige incidenten in verschillende uitgaanscentra maakte uitgaansgeweld in de tweede helft van de jaren negentig tot een veelbesproken onderwerp. Het kabinet kondigde aan het uitgaansgeweld structureel aan te gaan pakken. Centraal in de aanpak stond de samenwerking binnen gemeenten tussen publieke en private actoren in een Convenant Veilig Uitgaan. Daarbij gaat het om afspraken tussen de gemeente, politie, Openbaar Ministerie, horeca en andere partners in veiligheid. De noodzaak van een gezamenlijke aanpak van het uitgaansgeweld vormt een van de kernpunten van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 1999 naar de Tweede Kamer heeft gezonden.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode februari tot en met november 2003 onderzoek verricht naar de convenanten die gemeenten hebben opgesteld om veilig uitgaan te bevorderen.

De centrale vragen in het onderzoek waren:

- in welke mate en op welke wijze hebben de ministers van BZK en van Justitie hun verantwoordelijkheden voor het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld waargemaakt?
- op welke wijze leveren de door lokale partijen gemaakte afspraken, neergelegd in convenanten, een bijdrage aan het verhogen van de veiligheid in uitgaansgebieden en welk inzicht hebben de ministers van BZK en van Justitie hierin?

De tweede onderzoeksvraag is de vraag naar de effectiviteit van het overheidsbeleid op het gebied van uitgaansgeweld.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de samenwerking tussen partijen binnen gemeenten er ook daadwerkelijk voor kan zorgen dat het aantal bij de politie geregistreerde incidenten daalt. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het bij de politieregio's geregistreerde uitgaansgeweld een belangrijke maatstaf zou moeten zijn voor het beantwoorden van de vraag of het beleid effect sorteert.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van BZK en het Ministerie van Justitie. Om inzicht te krijgen in het aantal uitgaansgeweldincidenten in de periode 1999–2002 heeft de Algemene Rekenkamer gebruik gemaakt van door de politieregio's geregistreerde geweldsincidenten in en bij horecagelegenheden, op die tijdstippen (uitgaansuren), waar vele verschillende groepen bij elkaar komen.

Van alle gemeenten met een Convenant Veilig Uitgaan heeft de Algemene Rekenkamer de inhoud van deze convenanten, alsmede beschikbare evaluaties nader bekeken. In tien gemeenten heeft de Algemene Rekenkamer interviews gehouden met de betrokken convenantpartners met als doel inzicht te krijgen in de praktijk van de samenwerking en de naleving van de convenantafspraken.

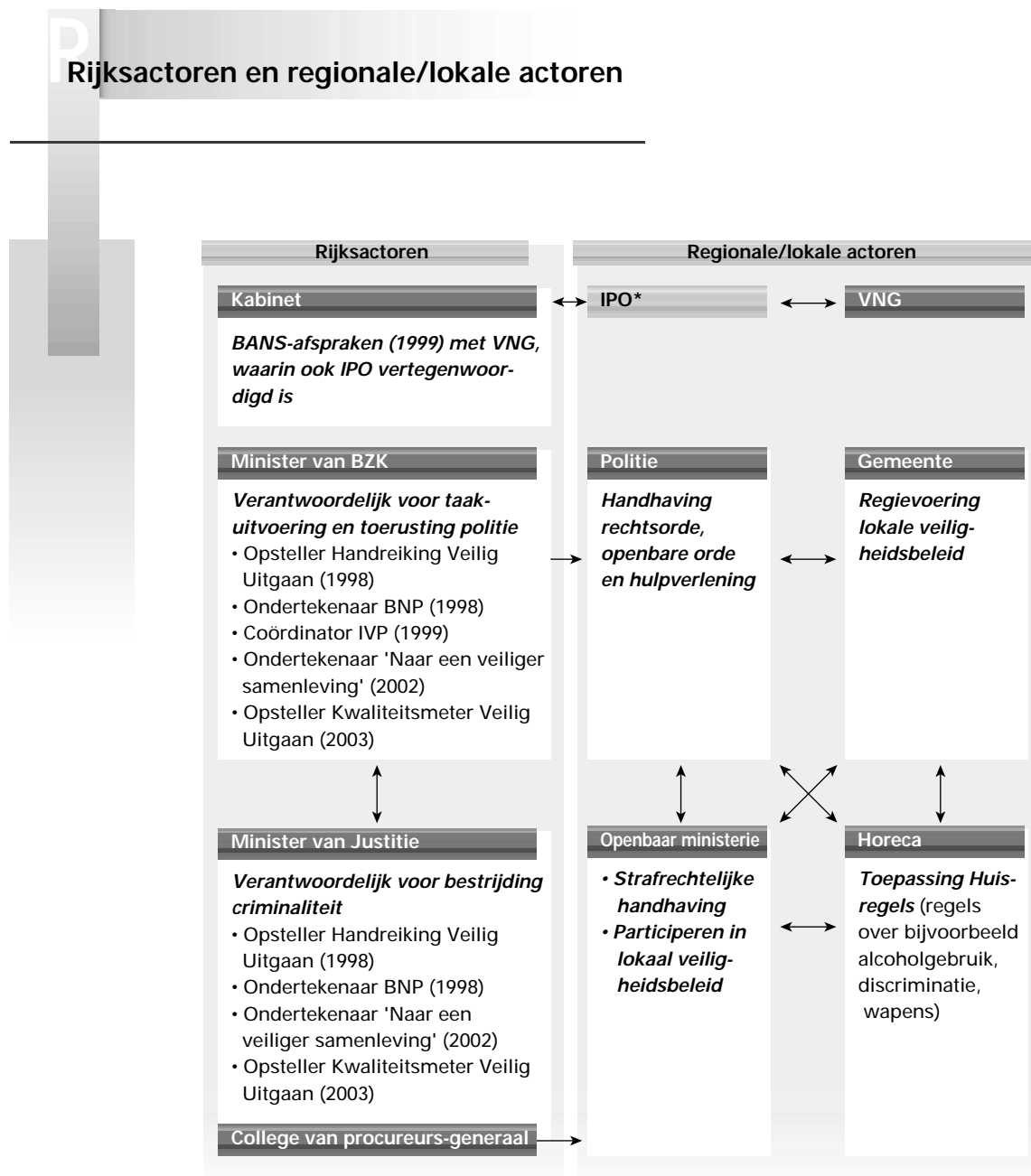
Doel van het onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats wil de Algemene Rekenkamer de Staten Generaal informeren over de prestaties van het beleid ter voorkoming en bestrijding van uitgaansgeweld. In de tweede plaats wil de Algemene Rekenkamer de departementen een voorbeeld geven van hoe ze de effectiviteit van instrumenten kunnen onderzoeken².

² De Algemene Rekenkamer is erkentelijk voor de betrokkenheid van een externe klankbordgroep (bijlage 6).

1.2 Betrokken actoren

Bij het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld is een aantal actoren betrokken:

Figuur 2



* IPO vervult geen rol op het gebied van uitgaansgeweld

1.3 Financieel belang

De omvang van de financiële middelen gemoeid met het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld is moeilijk te bepalen omdat veel van de activiteiten behoren tot algemene taken en onder budgetten vallen met een meer algemene bestemming dan alleen voorkoming en bestrijding van uitgaansgeweld. Kosten voor bijvoorbeeld intensivering van surveillances tijdens uitgaansuren in uitgaansgebieden zijn niet aan te geven. Dit komt onder meer omdat intensivering van surveillances in gebieden waar gevaar bestaat voor ordeverstoringen tot de algemene werkwijze van de politie behoort.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 «Beleid en beleidsinformatie uitgaansgeweld» gaat in op de beleidsinspanningen, de omvang van het geregistreerde uitgaansgeweld in de periode 1999–2002 en de informatie waarover de ministeries van Justitie en BZK beschikken om de resultaten en de uitvoering van het beleid te volgen.

Hoofdstuk 3 «Lokale uitvoering» bevat een analyse van de «Convenanten Veilig Uitgaan» en de uitvoering ervan. Hoofdstuk 4 «Effectiviteit van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld» gaat in op de effectiviteit van het instrument convenant in relatie tot de geregistreerde geweldsincidenten in uitgaansgebieden. Het rapport sluit af met een slotbeschouwing (hoofdstuk 5), de reacties van de ministers van BZK en Justitie en andere betrokkenen alsmede het nawoord van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

2 BELEID EN BELEIDSINFORMATIE UITGAANSGEWELD

2.1 Inleiding

De ministers van BZK en Justitie hebben zich ten doel gesteld inspanningen te verrichten om een structurele aanpak van geweldsproblematiek, vastgelegd in een «Convenant Veilig Uitgaan», te realiseren.

De uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid gebeurt in gemeenten.

Betrouwbare informatie over de lokale uitvoering van beleid is belangrijk voor:

- het kunnen formuleren en onderbouwen van beleid;
- het kunnen beoordelen of de beleidsinspanningen het gewenste effect hebben, dan wel of aanpassingen nodig zijn;
- verantwoording afleggen over het beleid aan de Tweede Kamer.

In dit hoofdstuk komen twee onderwerpen aan de orde:

- de inspanningen die de ministers van BZK en van Justitie hebben gepleegd al dan niet in samenwerking met andere betrokkenen (§ 2.2);
- de beleidsinformatie waarover de ministers van BZK en van Justitie beschikken, waaronder de omvang van het uitgaansgeweld en het aantal gemeenten met een «Convenant Veilig Uitgaan» (§ 2.3).

2.2 Beleidsinitiatieven

2.2.1 *Beleidsplan Nederlandse Politie 1998*

De zorg voor veiligheid (op publiek en privaat terrein) is een kerntaak van de overheid. De afgelopen jaren formuleerde de overheid dan ook verschillende taken en doelstellingen op dit terrein³. Voorbeelden hiervan zijn het versterken van het instrumentarium voor gemeenten en het aanbieden van kennis en expertise aan gemeenten.

In het in december 1998 verschenen «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002» hebben de ministers van BZK en van Justitie de volgende doelstelling opgenomen. «De kans dat mensen slachtoffer worden van geweld moet sterk verminderen, waardoor ook de objectieve en subjectieve gevoelens van onveiligheid zullen verminderen. (...) Om deze doelstelling te bereiken wil het kabinet zowel preventieve activiteiten als toezichtactiviteiten en repressieve maatregelen inzetten»⁴.

2.2.2 *Handreiking Veilig Uitgaan 1998*

In 1998 werd de «Handreiking Veilig Uitgaan» ontwikkeld. Deze handreiking kwam tot stand in een samenwerkingsverband tussen BZK, Justitie, Koninklijk Horeca Nederland (KHN), politie, Openbaar Ministerie (OM), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

De handreiking beschrijft uitgangspunten voor een gestructureerde samenwerking tussen de partijen die te maken hebben met veiligheid in uitgaanscentra. Verder doet de handreiking concrete suggesties en noemt voorbeelden aan de hand waarvan lokale partners in onderling overleg, afhankelijk van de lokale situatie en wensen, afspraken kunnen maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen op het gebied van het toelatingsbeleid, tegengaan van alcoholmisbruik, gespreid vertrek, verbeterd toezicht in en rond horecabedrijven en een adequaat handhavingsbeleid. De handreiking bevat ook een «Model-convenant Veilig Uitgaan», waarin partijen op lokaal niveau hun samenwerking kunnen vastleggen.

³ De doelstellingen staan in de volgende documenten: IVP, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP), het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, d.d. 4 maart 1999 (BANS) en de brief van de minister van Justitie d.d. 4-3-2002 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002 VI, nr. 56.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 345, nr. 1, blz. 19.

2.2.3 Bestuursakkoord Nieuwe Stijl 1999

In maart 1999 heeft de rijksoverheid met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) «Overheden over toekomst» afgesloten. In het BANS staan o.a. afspraken over het bestrijden en voorkomen van onveiligheid. Zo namen kabinet en VNG zich voor om de samenwerking tussen verschillende partijen binnen een gemeente te bevorderen, gericht op veilig uitgaan. Daarbij maakten kabinet en VNG afspraken om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een beleid gericht tegen het geweld op straat, en namen zich voor na te gaan of nieuwe regelgeving ten aanzien van cameratoezicht nodig is, en of het nodig is het toezicht uit te breiden en de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

2.2.4 IVP 1999

In 1999 werd «Geweld en horeca» één van de negen thema's in het IVP⁵. De aanpak ervan zou volgens de minister van BZK moeten leiden tot een verhoging van de objectieve en subjectieve veiligheid in uitgaansgebieden.

Centraal in het IVP staan de samenwerking en het structureel overleg tussen gemeente, horeca, politie en OM. In het IVP is de doelstelling geformuleerd «dat alle gemeenten met meer dan 25 000 inwoners en een geconcentreerd uitgaansgebied, uiterlijk in 2002 een structurele aanpak van geweldsproblematiek in het uitgaansgebied moeten hebben ontwikkeld, vastgelegd in een Convenant Veilig Uitgaan.»

De VNG en het hieraan verbonden Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV), dat een samenwerkingsverband is tussen VNG, BZK en Justitie, bieden ondersteunende activiteiten voor de invulling van de regierol van gemeenten ten aanzien van het lokale integrale veiligheidsbeleid.

2.2.5 Naar een veiliger samenleving 2002

De ministers van BZK en van Justitie hebben het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» in oktober 2002 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het veiligheidsprogramma beoogt de veiligheid in de samenleving te vergroten. Hoofdprioriteit is het veiliger maken van de publieke ruimte.

In het veiligheidsprogramma wordt gesproken over beleid ten aanzien van «urgentiegebieden», zoals uitgaansgebieden. Horecagelegenheden, die op basis van lokale veiligheidsanalyses een verhoogd risico kennen, dienen convenanten af te sluiten met de gemeente in het kader van vergunningverlening, waarin harde afspraken staan om «onveilige uitgaanssituaties te voorkomen».

2.2.6 Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan 2003

Na de «Handreiking Veilig Uitgaan» werd in mei 2003 de «Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan» ontwikkeld door de ministeries van BZK en van Justitie en KHN⁶. Eind 2003 is de landelijke invoering van de kwaliteitsmeter gestart. De kwaliteitsmeter is een instrument om in kaart te brengen in hoeverre lokale partijen op een gestructureerde wijze samenwerken en convenantmaatregelen hebben ingevoerd. De kwaliteitsmeter bestaat uit twee delen. Het eerste deel geeft richtlijnen voor het vormgeven van samenwerking. Het tweede deel beschrijft een aantal maatregelen die betrokkenen kunnen nemen om de veiligheid te vergroten.

Gemeenten mogen de kwaliteitsmeter (evenals de Handreiking Veilig

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 604, nr. 1.

⁶ De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan is te raadplegen via www.justitie.nl.

Uitgaan) vrijwillig toepassen. Het instrument zal door een platform waarin verschillende betrokkenen participeren onder de aandacht worden gebracht bij gemeenten en er zal worden bijgehouden welke gemeenten ervan gebruikmaken.

2.3 Beleidsinformatie

2.3.1 Omvang uitgaansgeweld

Uitgaansgeweld wordt niet als aparte categorie van geweldsincidenten onderscheiden in slachtofferenquêtes en politieregistraties. Uit de slachtofferenquêtes van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van de Politiemonitor Bevolking (PMB) komt naar voren dat in de onderzoeksperiode 1999–2002 jaarlijks tussen 1,2 en 1,8 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer is geworden van mishandeling⁷. Het percentage slachtofferschap van mishandeling fluctueert. Geen van beide onderzoeken (CBS en PMB) laten een trend zien. Op basis van de bij de politie bekende delicten blijkt het percentage ondervonden mishandelingdelicten per 100 inwoners in de periode 1999–2002 tussen 0,7 en 1 procent van de bevolking per jaar te liggen⁸.

In de slachtofferenquête vraagt het CBS ook waar de mishandeling heeft plaatsgevonden. In de jaren 1999–2002 betrof het grofweg 20 000 tot 45 000 ondervonden mishandelingen «in/bij café, bar, disco, restaurant» en 80 000 tot 115 000 mishandelingen «op straat».

In het onderzoek «Geweld: gemeld en geteld» (Terlouw, de Haan, Beke, 1999) wordt de omvang van «geweld op straat tussen onbekenden» geschat op 20 000–25 000 aangiffen per jaar. Hiervan zou een kleine 20% uitgaansgeweld betreffen⁹.

Een aantal regionale en lokale studies is wel toegespitst op uitgaansgeweld¹⁰. Uit deze studies komt een aantal algemene kenmerken van uitgaansgeweld naar voren. De studies zijn veelal beschrijvend van aard en geven een beeld van de problemen en beleid op lokaal niveau. Slechts in beperkte mate is de omvang van het uitgaansgeweld een onderwerp.

Om uitgaansgeweld te kunnen onderscheiden van andere vormen van geweld, hanteert de Algemene Rekenkamer de volgende omschrijving van uitgaansgeweld.

Uitgaansgeweld is fysiek geweld tegen een persoon of personen gepleegd in het weekend¹¹ in een uitgaansgebied¹².

Uit de registraties van de politieregio's blijkt dat het in de periode 1999–2002 ging om 22 791 uitgaansgeweldincidenten (zie bijlage 2), gepleegd in 153 gemeenten met meer dan 25 000 inwoners¹³ en met een uitgaansgebied. Voor de onderzochte gemeenten gaat het in die periode jaarlijks om 6 367 incidenten¹⁴.

Omdat niet alle incidenten in de politieregistraties terechtkomen (de meldingsbereidheid voor geweldsincidenten is ongeveer 30%¹⁵) kan worden gesteld dat de omvang van het uitgaansgeweld in werkelijkheid groter is. In 63% van de geregistreerde geweldsincidenten in uitgaansgebieden is sprake van «zware» incidenten (met letsel en/of met (vuur)wapen). De ontwikkeling van het geregistreerde uitgaansgeweld in gemeenten met meer dan 25 000 inwoners in de periode 1999–2002 wordt weergegeven in figuur 3.

⁷ In een jaar één of meer keer slachtoffer van mishandeling. Mishandeling is in de enquêtes een subcategorie van geweldsdelicten (een andere subcategorie is bijv. bedreiging). Alleen deze subcategorie is relevant voor dit onderzoek (immers het betreft expressief fysiek geweld tegen personen). Genoemde percentages komen grofweg overeen met 200 000 tot 270 000 incidenten per jaar (op basis van ondervonden mishandeling CBS).

⁸ Bron: CBS statline, zo'n 42–46% van de ondervonden mishandelingdelicten is bekend bij de politie.

⁹ Het gaat hier uitsluitend om geweldsincidenten die buiten op straat plaatsvinden, waarbij dader en slachtoffer elkaar niet kennen en waarvan aangifte is gedaan. Er is gebruik gemaakt van door twee politieregio's geregistreerde incidenten van geweld op straat (en vervolgens geëxtrapoleerd).

¹⁰ Zie Bijlage 7 Literatuurlijst.

¹¹ Van vrijdagavond 22 uur tot zaterdagochtend 8 uur, van zaterdagavond 22 uur tot zondagochtend 8 uur.

¹² Omschrijving sluit aan bij het IVP en is voor het onderzoek aangepast: uitgaansuren, dagen en beperkt tot fysiek geweld tegen personen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie beschikken niet over een definitie van «geconcentreerd uitgaansgebied». Ten behoeve van dit onderzoek is door de Algemene Rekenkamer, in overleg met de politieregio's geïnventariseerd, in welke gemeenten sprake is van een uitgaansgebied.

¹³ Dit zijn gemeenten verspreid over alle politieregio's van Nederland, met uitzondering van de regio Haaglanden die niet tijdig gegevens kon leveren. In Haaglanden bevinden zich 7 gemeenten > 25 000. Voor 8 gemeenten in de politieregio Rotterdam-Rijnmond zijn alleen gegevens vanaf juli 2001 geleverd.

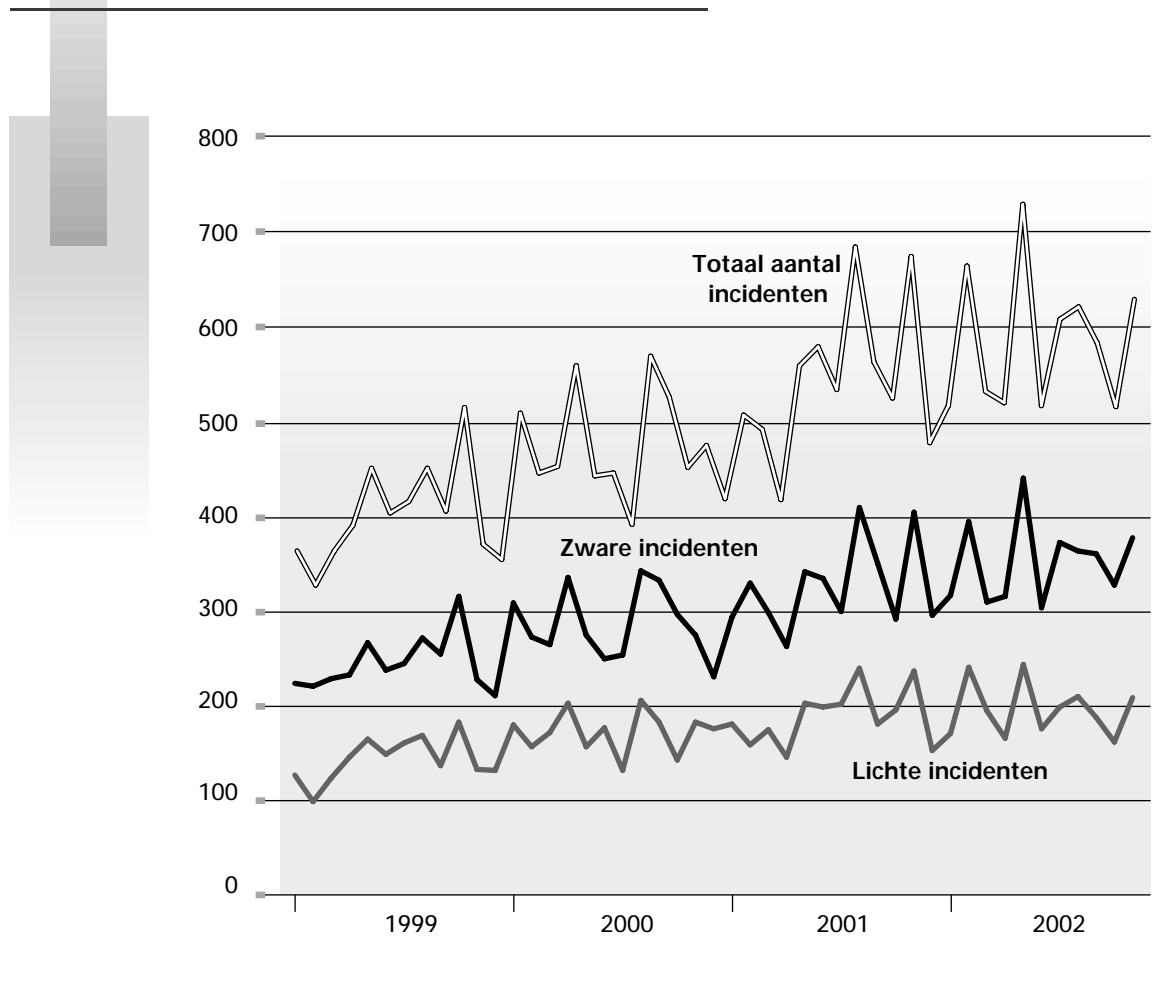
¹⁴ $6\,367$, berekend door $22\,791$ te delen door 592 (145 gemeenten \times 4 jaar + 8 gemeenten \times $1,5$ jaar) voor het gemiddelde aantal incidenten per gemeente per jaar ($38,5$) en dit te vermenigvuldigen met 160 ($= 153 +$ de 7 ontbrekende gemeenten van regio Haaglanden onder de aanname dat in elk van deze 7 gemeenten sprake is van uitgaan) $= 6\,160$, plus een correctie voor de relatief hoge aantallen inwoners van de gemeenten in Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond.

¹⁵ Politiemonitor Bevolking, geweld in de PMB omvat bedreiging, mishandeling en portemonneediefstal met geweld. CBS-Statline geeft aan dat zo'n 45% van de ondervonden mishandelingen bekend is bij de politie.

Geregistreerd uitgaansgeweld in 153 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, periode 1999-2002

Figuur 3

absolute aantallen per maand



De landelijke cijfers kunnen worden uitgesplitst naar politieregio (deze zijn opgenomen in bijlage 3).

Uit de onderlinge vergelijking van de politieregio's komt naar voren dat het beeld van het geregistreerde uitgaansgeweld (per 100 000 inwoners) verschilt tussen de politieregio's: zowel in omvang als in samenstelling (verhouding lichte/zwere incidenten). Dit kan onder meer komen door:

- verschillen in prioriteiten tussen politieregio's;
- capaciteit van politieregio's;
- meldings- en aangiftebereidheid van burgers;
- registratiewijze van politieregio's.

De verschillen op regioniveau zijn niet nader onderzocht.

Opvallend is dat regio's waarin zich de grootste steden bevinden¹⁶ een relatief laag aantal geregistreerde incidenten per 100 000 inwoners kennen, en daarbinnen een relatief hoog aandeel zware incidenten. Echter, gegeven de beperkingen van het cijfermateriaal kunnen aan de hand van deze figuren geen conclusies worden verbonden in termen van «goed» of

¹⁶ Amsterdam-Amstelland, Utrecht en Rotterdam-Rijnmond.

«slecht». De figuren geven wel aanleiding dat het van belang is na te gaan hoe de verschillen tussen de regio's verklaard kunnen worden.

2.3.2 Evaluaties

Het Ministerie van Justitie heeft in 2000 het bereik en het gebruik van de Handreiking Veilig Uitgaan geëvalueerd. Hieruit komt een positief beeld naar voren: gemeenten vragen de handreiking vaak aan en beschouwen deze als nuttig. Ook uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat vrijwel alle betrokken actoren op de hoogte zijn van deze handreiking. Het is echter onbekend wat de resultaten en/of effecten zijn van dit instrument.

In 2000 heeft het Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG (SGBO) onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen betreffende het veiligheidsbeleid in gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat 35% van de gemeenten aandacht heeft besteed aan het thema «veilig uitgaan» en convenanten heeft gesloten met horecaondernemers. Omdat de respons 395 is, komt dat neer op 138 convenanten. Bij dit onderzoek waren echter ook gemeenten betrokken met minder dan 25 000 inwoners en mogelijk ook gemeenten zonder geconcentreerd¹⁷ uitgaansgebied. Verder blijkt uit dit onderzoek dat 56% van de gemeenten aandacht besteedden aan het thema «horeca-overlast».

2.3.3 Aantal gemeenten met een convenant

De ministers van BZK en van Justitie hebben de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg (d.d. 26-10-1999) toegezegd te rapporteren over de voortgang van het IVP. Op verzoek van BZK en van Justitie heeft KHN geprobeerd zich een beeld te vormen van de mate waarin een geïntegreerd horecabeleid, waaronder een Convenant Veilig Uitgaan, bij gemeenten is ingevoerd. Hieruit is het volgende beeld naar voren gekomen dat in 2000 en 2001 aan de Tweede Kamer is gestuurd (TK 26 604, nrs. 10 en 12).

Tabel 2.1 Geïntegreerd horecabeleid in gemeenten

Jaar	Aantal gemeenten met geïntegreerd horecabeleid	Aantal gemeenten dat bezig was een geïntegreerd horecabeleid te ontwikkelen
2000	24	225
2001	28	286

Uit tabel 2.1 blijkt dat waarschijnlijk slechts 4 van de 225 gemeenten die in september 2000 bezig waren hun beleid vorm te geven een jaar later hierin waren geslaagd.

In maart 2002 liet de minister van Justitie de Tweede Kamer weten dat in ongeveer 200 gemeenten een Convenant Veilig Uitgaan was afgesloten¹⁸. De informatie is afkomstig van KHN en, aldus KHN, niet geheel correct.

¹⁷ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gebruikt de term geconcentreerd uitgaansgebied zonder dit nader te omschrijven.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000, VI, nr. 56.

De Algemene Rekenkamer heeft alle gemeenten met een Convenant Veilig Uitgaan geïnventariseerd. Hiertoe is geïnventariseerd hoeveel gemeenten op 1 januari 1999 meer dan 25 000 inwoners hadden. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het overzicht is gecorrigeerd in verband met gemeentelijke herindelingen

die plaatshadden tussen 1999 en 2002, en dit heeft geresulteerd in een overzicht van 163 gemeenten (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Aantal convenanten (ultimo 2002)

	N= 163
Gemeenten met convenant	75
Gemeenten met conceptconvenant	12
Gemeenten zonder convenant	76

Onder de 75 gemeenten met een convenant vallen zowel gemeenten die recent een convenant hadden afgesloten, als ook gemeenten die al circa tien jaar met een convenant werken. Gemeenten die eind 2002 (nog) geen convenant hadden afgesloten, hebben hiervoor onder meer de volgende redenen aangegeven:

- er is geen sprake van gewelds- en/of openbare orde problematiek rond het uitgaan;
- een convenant is te vrijblijvend;
- een convenant komt niet van de grond omdat de horeca vindt dat er voor haar geen voordeel aan zit;
- er is geen sprake van een geconcentreerd uitgaansgebied omdat de gemeenten bestaan uit meerdere relatief kleinere kernen.

Vier gemeenten hebben het convenant niet voortgezet. Daarvoor geven ze de volgende redenen:

- capaciteitsproblemen en andere prioriteiten van de politie;
- weinig vertrouwen in niet-afdwingbare afspraken in een convenant;
- ontbreken van draagvlak bij de horeca en onvrede van omwonenden.

Uit de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer blijkt 75 van de 163 gemeenten die op 1 januari 1999 meer dan 25 000 inwoners hebben, eind 2002 een convenant te hebben. De Algemene Rekenkamer heeft bij alle gemeenten het convenant opgevraagd. Zij heeft van 72 gemeenten een convenant ontvangen.

2.3.4 Voortgang beleidsinitiatieven

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ministeries van BZK en van Justitie weinig inzicht hebben in de voortgang van de genomen beleidsinitiatieven. Zij hebben geen informatie over de mate waarin gemeenten met een convenant ook daadwerkelijk een structurele aanpak van uitgaansgeweld hebben ontwikkeld zoals in het IVP beoogd, of in de resultaten van de convenantenaanpak (de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid in gemeenten met een convenant).

Ook de voortgang van de afspraken gemaakt op het terrein van veilig uitgaan is onduidelijk. In de voortgangsbrief BANS (d.d. 14-6-2002) noemt de minister van BZK «veilig uitgaan» niet meer. Uit de brief blijkt dat het «ondersteunen dat veiligheidspartners bijdragen leveren aan lokaal veiligheidsbeleid» inmiddels is «voltooid». Zoals uit de toelichting van de minister blijkt heeft «voltooid» hier «het karakter van een gedane inspanning, in plaats van een bereikt resultaat.»

2.4 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de ministers van Justitie en van BZK diverse beleidsinspanningen hebben geleverd om de samenwerking op lokaal niveau te stimuleren. Informatie over de behaalde resultaten op het gebied van samenwerking ontbreekt echter. De in het IVP neergelegde ambitie ten aanzien van een structurele aanpak van geweld in uitgaansgebieden, vastgelegd in een convenant, was ultimo 2002 niet gerealiseerd. Zij stelt tevens vast dat beide ministers geen volledig inzicht hebben in het aantal afgesloten convenanten of in de resultaten en effecten ervan. Evenmin hebben zij inzicht in de omvang van uitgaansgeweld. Hierdoor kunnen zij een eventuele verbetering op deze voor de hand liggende maatstaf voor veiligheid niet vaststellen. De ministers hebben ook geen andere maatstaven voor de veiligheid in uitgaansgebieden benoemd.

Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat het instrument «Handreiking Veilig Uitgaan», inmiddels is opgevolgd door de «Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan», zonder dat de resultaten van het instrument bekend waren.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de ministers van BZK en van Justitie de voortgang in de beleidsinitiatieven die ze hebben genomen, moeten bewaken en de resultaten van de instrumenten die ze hebben ingezet in kaart moeten brengen. Deze resultaten kunnen ze gebruiken om de genomen initiatieven te heroverwegen (intensiveren, afschaffen, wijzigen). Het gaat dan overigens niet alleen om informatie over het gebruik van ter beschikking gestelde instrumenten, maar ook om de vraag wat de resultaten ervan zijn: werkt het instrument of zijn andere inspanningen noodzakelijk om een bijdrage te kunnen leveren aan de verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de ministers van BZK en van Justitie inzicht moeten hebben en houden in de omvang van het uitgaansgeweld. Daarbij kunnen ze de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de omvang van geregistreerd uitgaansgeweld gebruiken. Alleen zo kunnen de ministers een eventueel effect op deze voor de hand liggende maatstaf voor veiligheid vaststellen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de geregistreerde informatie van de politieregio's onderling vergelijkbaar moet zijn. Zij acht dit van belang om inzicht te verkrijgen in de verschillen tussen politieregio's in de aard en omvang van het geregistreerde uitgaansgeweld.

De ministers van BZK en van Justitie zouden deze onderlinge vergelijkbaarheid dienen te bevorderen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan om de regionale uitgaansgeweldscijfers met elkaar te vergelijken in combinatie met kennis van de lokale (regionale) situaties. Op deze wijze kunnen de ministers meer inzicht krijgen in de relatie tussen activiteiten en prioriteiten op lokaal (regionaal) niveau en de (ontwikkeling van de) uitgaansgeweldscijfers.

3 LOKALE UITVOERING

3.1 Inleiding

Gemeenten met meer dan 25 000 inwoners en met een aaneengesloten uitgaansgebied zouden uiterlijk in 2002 een structurele aanpak van geweldsproblematiek in het uitgaansgebied moeten hebben ontwikkeld, vastgelegd in een ondertekend convenant tussen lokale partners. Vastlegging van deze aanpak in een convenant zou moeten waarborgen dat op lokaal niveau sprake is van een structurele aanpak van het uitgaansgeweld. Van de 163 gemeenten met meer dan 25 000 inwoners op 1 januari 1999 stuurden 72 (tijdig) hun convenant naar de Algemene Rekenkamer¹⁹.

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

- in hoeverre is sprake van een gestructureerde aanpak: welke onderwerpen zijn in het convenant geregeld (§ 3.2);
- wat vinden de betrokkenen in tien gemeenten van de samenwerking zoals geregeld in het convenant (§ 3.3).

3.2 Inhoud en beoordeling convenanten

3.2.1 Onderwerpen in convenanten

De Algemene Rekenkamer heeft 72 convenanten geanalyseerd op een aantal punten die zij van belang acht om op te nemen in een convenant²⁰. Het gaat om de volgende punten:

- doelstelling en probleemanalyse;
- betrokken partijen;
- maatregelen;
- naleving, waarborgen en relatie met overige regelgeving;
- evaluatie(bepalingen), looptijd en vervolg;
- financiële aspecten.

3.2.2 Doelstelling en probleemanalyse

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat:

- aan het convenant een probleemanalyse van het (lokale) uitgaansgeweld ten grondslag ligt;
- het convenant een duidelijk omschreven doelstelling bevat ten behoeve van de beoordeling van doelbereiking.

Uit de convenanten blijkt veelal niet of hieraan een probleemanalyse van het uitgaansgeweld met een nulmeting ten grondslag ligt. Gemeenten die wel probleemanalyses beschrijven, maken vrijwel geen gebruik van cijfers over overlast en geweldsdelicten. Het beoogde effect van de convenanten is vaak niet zo geoperationaliseerd dat effect kan worden vastgesteld.

De doelstelling van convenanten is in 63 van de 72 gevallen breder dan het bestrijden van uitgaansgeweld. Veel maatregelen hebben als doel overlast te beperken. Met overlast wordt bedoeld op onder meer overlast door vernieling, vervuiling, lawaai en aan drugs gerelateerde overlast. In negen gevallen hebben de gemaakte afspraken alleen betrekking op geweld, wapens en alcohol²¹.

Uit de analyse blijkt dat drie hoofddoelstellingen kunnen worden onderscheiden:

¹⁹ Twee convenanten zijn niet tijdig ontvangen, terwijl in één geval geen sprake was van een convenant.

²⁰ Vergelijk tevens de «Handreiking Veilig Uitgaan».

²¹ Alcoholgebruik en geweld zijn aan elkaar gerelateerd zie Tweede Kamer 1998–1999, 26 345, nr. 1.

- voorkomen van overlast (orde en rust);
- bevorderen van veiligheid (brandpreventie en uitgaansgeweld);
- hoog houden van de goede naam van de gemeente/de horeca.

3.2.3 Betrokken partijen

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het convenant de partijen die verplichtingen aangaan moet benoemen en dat het convenant door deze partijen ondertekend moet zijn.

In tabel 3.1 zijn de betrokken partijen opgenomen die de convenanten ondertekenden.

Tabel 3.1 Betrokken partijen convenant

Partijen	Aantal ondertekend (N=72)
Gemeente	72
Horeca	72
Politie	65
OM	41
Vervoerders	5
Particuliere beveiligorganisaties	2
Omwonenden	1
Overig ¹	3

¹ Een enkele keer was het convenant ook ondertekend door de Belastingdienst, de brandweer of de Kamer van Koophandel.

De rol van de betrokkenen die in meer dan de helft van de gevallen het convenant (mede-)ondertekenden wordt hierna toegelicht.

Gemeenten

De «Handreiking Veilig Uitgaan» dicht gemeenten een regisserende rol toe bij de totstandkoming van convenanten. Gemeenten kunnen typische gemeentetaken uitvoeren die de veiligheid en overlast in uitgaansgebieden vergroot, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van urinoirs en verlichting.

Horeca

De horeca kan op verschillende manieren betrokken zijn bij het convenant:

- het convenant is in 33 gevallen alleen ondertekend door een vertegenwoordiger, vaak de afdelingsvertegenwoordiger van KHN;
- het convenant is in 39 gevallen door de individuele horecaondernemers ondertekend en eventueel aangevuld met ondertekening door een afdelingsvertegenwoordiger van KHN.

Huisregels Horeca

KHN heeft in samenwerking met ondernemers een huisreglement opgesteld «Er zijn regelspunt uit!» KHN ziet het als haar taak de huisregels onder de aandacht te brengen van haar leden. Horecaondernemers staat het vrij om deze regels te hanteren. In het convenant worden hier in enkele gevallen afspraken over vastgelegd. Wanneer de ondernemer deze aanpak volgt, worden de huisregels duidelijk zichtbaar vermeld bij de ingang van het horecabedrijf.

De taken die de horeca op zich kan nemen, zijn onder meer:

- het zichtbaar ophangen van huisregels over bijvoorbeeld het verbod op drugsgebruik, racisme, wapenbezit en dergelijke;
- maatregelen met betrekking tot sluitingstijden als «afkoeluur» (laatste

- uur alleen fris schenken, lichtniveau verhogen en geluidsniveau muziek verlagen), instaptijd (na een bepaald tijdstip geen nieuwe gasten meer toelaten zodat «caféhoppen» wordt voorkomen);
- afschaffing van «happy hours» (tijdstippen waarop alcoholische consumpties extra goedkoop worden aangeboden).

Politie

In 54 van de 65 door de politie ondertekende convenanten zijn afspraken gemaakt over toezicht van de politie op straat. In 28 daarvan is ook een duidelijke omschrijving en planning van de inzet opgenomen.

In sommige convenanten is bijvoorbeeld bepaald dat:

- op donderdagavond zes politiemensen worden ingezet;
- de politie na een oproep *binnen een bepaalde tijd* aanwezig is;
- de politie *zichtbaar* aanwezig is (bijvoorbeeld te voet en in uniform).

De politie kan in het convenant toezeggen een persoon als vast aanspreekpunt voor de horeca aan te stellen. Verder kan de politie toezeggen mee te werken bij het uitreiken van een toegangszegging en surveillances te voet uit te voeren. Een maatregel die niet in de handreiking is opgenomen maar wel in de convenanten voorkomt is de «horecatelefoon». Dit is een rechtstreeks nummer voor horecaondernemers waarmee zij direct in contact kunnen treden met de surveillerende politie wanneer politiehulp noodzakelijk is.

Naast de politie is in zeven convenanten een toezichthoudende rol op straat neergelegd bij horecaondernemers. Gedacht moet worden aan het gebied van enkele tientallen meters rondom de ingang van het etablissement die direct in het oog van de portier vallen. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat portiers vechtenden niet de straat op zetten zonder ook dan de orde te houden totdat politie arriveert.

OM

Specifiek voor uitgaansgeweld heeft het Parket-Generaal weinig doelen geformuleerd, noch prestatie-indicatoren benoemd. Alleen in het jaarplan 2000 staat dit onderwerp expliciet aangegeven. In de Handreiking Veilig Uitgaan wordt gewezen op de mogelijkheid afspraken te maken over strafvervolgning, terugkoppeling aan slachtoffers, adequate afdoening (binnen beperkte tijd) en voorlichting in de pers over strafzaken met betrekking tot uitgaansgeweld. Deze maatregelen zijn niet anders dan de gebruikelijke praktijk.

Zoals uit tabel 3.1 blijkt zijn de arrondissementen van het OM in 41 gemeenten wél en in 31 gemeenten niet betrokken bij het convenant. In deze 31 gemeenten is de beoogde vastlegging van structurele samenwerking tussen OM en overige betrokkenen in een convenant niet gerealiseerd.

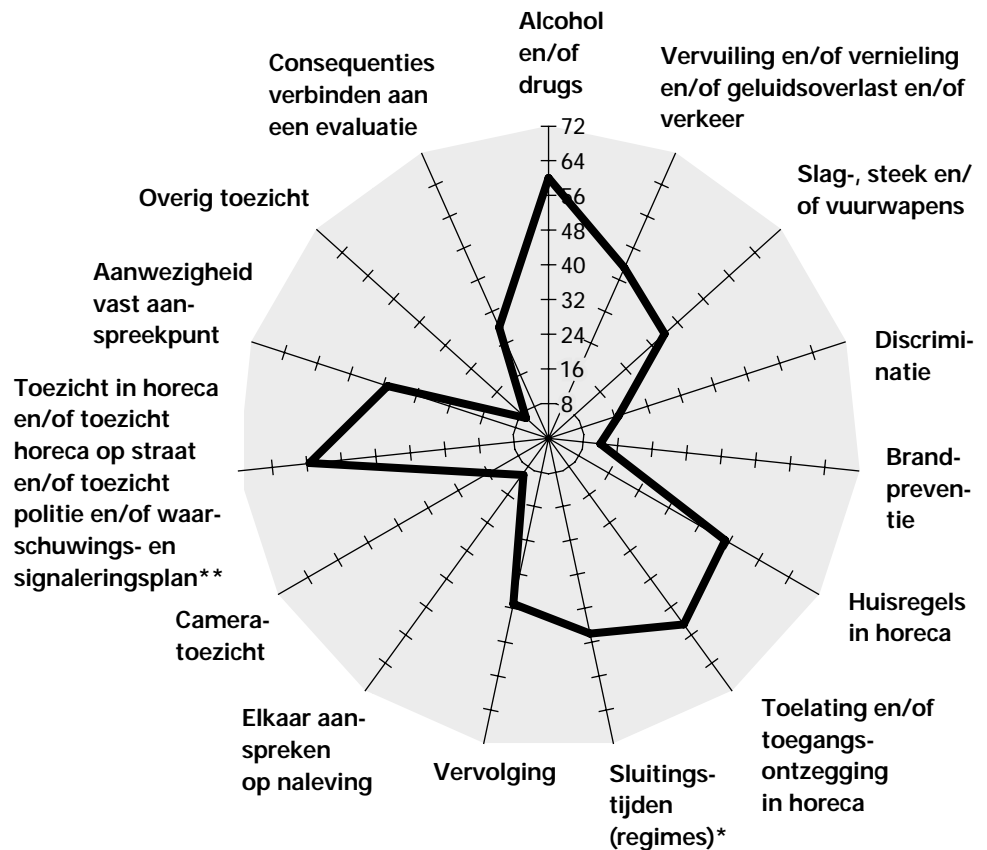
3.2.4 Maatregelen

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de in het convenant opgenomen afspraken en de door de deelnemende partijen te leveren prestaties zo concreet mogelijk verwoord zijn.

Figuur 3.1 bevat een overzicht van de onderwerpen waarover in convenanten afspraken zijn gemaakt, die overeenkomen met de onderwerpen zoals opgenomen in de Handreiking Veilig Uitgaan (zie ook bijlage 10). De mate van concreetheid van de gemaakte afspraken verschilt per convenant.

Onderwerpen in convenanten en de mate waarin deze zijn opgenomen

Figuur 4



* het gaat hierbij niet alleen om sluitingstijden maar vaak ook over andere maatregelen die horeca kan nemen rondom sluitingstijden zoals bijvoorbeeld het verlagen van het muziekvolume en tijdig stoppen met schenken.

** bij toezicht horeca op straat moet gedacht worden aan portiers die de aanloop naar het etablissement in de gaten houden op ongeregelheden en tijdig politiehulp inroepen.

Wat betreft het toezicht door de politie is in een convenant, zonder nadere invulling, opgenomen dat extra toezicht zal plaats hebben. In een ander convenant zijn het aantal in te zetten agenten en de tijdstippen omschreven. Verder legt de politie zich in dit convenant vast aan het gebruik van paarden voor het uitoefenen van toezicht.

3.2.5 Naleving en status

De Algemene Rekenkamer vindt dat:

- het convenant waarborgen dient te bevatten voor nakoming van de afspraken en daarmee voor het bereiken van de doelstelling;
- in het convenant aandacht moet zijn voor de status van het convenant, waaronder de relatie tot andere (lokale) regelgeving (APV's, vergunningen).

In 24 convenanten worden sancties beschreven indien de convenanten niet worden nagekomen door de horeca. Het gaat dan om bijvoorbeeld:

- het opschorten van verruimde openingstijden;
- het geven van schriftelijke waarschuwing;
- de sluiting van het bedrijf;
- het verbod op het exploiteren van een terras;
- het intrekken van de vergunning.

De horeca heeft geen andere sancties dan de overige actoren op hun gedrag aan te spreken. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de afspraken in de convenanten in de meeste gevallen vrijblijvend zijn.

In 42 convenanten wordt de relatie van het convenant met regelgeving aan de orde gesteld. De overweging specifiek te kiezen voor een convenant als toevoeging op verordeningen wordt nergens geformuleerd. Waar een relatie is gelegd, kan gedacht worden aan verwijzing naar de terrasverordeningen en de afspraak dat de horeca zich hieraan zal houden.

3.2.6 Evaluatie(bepalingen) en looptijd

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat:

- het convenant voorziet in een evaluatie van de uitvoering, de naleving en het doelbereik van het convenant;
- aan de uitkomsten van de evaluatie consequenties worden verbonden;
- het convenant uitsluitend geeft over de looptijd.

In zestig convenanten is een evaluatiebepaling opgenomen, maar vaak is niet expliciet aangegeven op welke wijze deze moet plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer heeft negentien evaluaties ontvangen en geanalyseerd. De evaluaties zijn vaak verricht door een extern onderzoeksbureau. De opzet varieert van het bestuderen van dagrapporten van de politie tot interviews en enquêtes met politie, bewoners in geconcentreerde uitgaansgebieden en horecaondernemers. De enquêtes zijn veelal gericht op het inventariseren van meningen over de convenantaanpak. Aangezien doelstellingen in de convenanten veelal weinig meetbaar zijn geformuleerd, bieden de evaluaties geen beeld van het doelbereik. Een directe relatie tussen voortgang van het convenant en mate van doelbereik, wordt dan ook vrijwel nergens gelegd.

Wanneer in de convenanten gevolgen aan de resultaten van uit te voeren evaluaties staan beschreven, betreft dit «het herzien van de maatregelen indien daartoe reden is».

Een evaluatie meldde dat het beleid en de bereidheid van de gemeente om sancties toe te passen van belang was voor het welslagen van het convenant: niet-naleving van bijvoorbeeld sluitingstijden door de horeca moet direct consequenties hebben voor de vergunningverlening.

In 32 convenanten is de looptijd van het convenant vastgelegd. De gemiddelde looptijd van de convenanten bedraagt twee jaar (van 6 maanden tot maximaal vijf jaar).

3.2.7 Financiële aspecten

De Algemene Rekenkamer verwacht dat betrokkenen bij het convenant afspraken maken over kosten van maatregelen.

Vrijwel geen enkel convenant besteedt aandacht aan de financiële aspecten van maatregelen zoals bijvoorbeeld het plaatsen van urinoirs en extra toezicht.

3.3 Samenwerking in praktijk

3.3.1 Tien convenanten

De Algemene Rekenkamer selecteerde tien convenanten om (in kwalitatieve zin) inzicht te krijgen in de werking van de in het convenant gemaakte afspraken en de resultaten op het gebied van samenwerking. Als selectiecriteria hebben gediend: de omvang van de gemeente, de stedelijkheid (aantal adressen per km²) van de gemeente, de aan/afwezigheid van een universiteit of hogeschool, de horecadichtheid, de aan/afwezigheid van een «megadancing» en de spreiding over arrondissementen en politieregio's. De Algemene Rekenkamer verwacht dat deze gemeentelijke kenmerken van invloed zijn op de mate waarin uitgaansgeweld aan de orde kan zijn²². Gestreefd is daarbij zo'n breed mogelijk inzicht te krijgen in de werking van het convenant in de verschillende situaties en regionaal evenwichtig te spreiden.

Om inzicht te krijgen in de werking van convenanten is gesproken met:

- gemeenten: beleidsmedewerkers/adviseurs op het gebied van horeca en/of openbare orde en/of met de burgemeester als eindverantwoordelijke voor de openbare orde;
- politie: leidinggevend en betrokkenen bij surveillances in uitgaansgebieden;
- horeca: de regioconsulent van KHN en horecaondernemers;
- OM: Officieren van Justitie en/of beleidsmedewerkers.
- particuliere beveiligingsorganisatie²³.

3.3.2 Aanleiding voor het sluiten van het convenant

Uit de analyse van de gesprekken blijkt dat vooral aan de horeca gerelateerde overlast en gevoelens van onveiligheid aanleiding zijn geweest om in deze gemeenten het convenant op te stellen. Dit is hoofdzakelijk gebeurd vanuit het besef dat partijen meer kunnen bereiken als ze samenwerken. Ook heeft de aanwezigheid van convenanten in buurgemeenten

²² In overleg met de externe klankbordgroep; vergelijk tevens de literatuur.

²³ In één gemeente is tevens gesproken met een vertegenwoordiger van een onderneming die portiers levert aan horeca en betrokken is geweest bij de tot stand koming en ondertekening van het convenant.

er soms toe geleid dat gemeenten zijn overgegaan tot een convenant-aanpak. Eén gemeente voert de vrijblijvendheid van een convenant op als reden om de convenantaanpak ter hand te nemen; de convenantaanpak leidt tot bereidwilligheid van actoren om verantwoordelijkheid te nemen terwijl regelgeving dit effect minder heeft.

De doelstelling van de convenanten is niet uitsluitend gericht op de bestrijding van uitgaansgeweld, maar veelal ook op openbare orde problematiek/overlast in het publieke domein.

Vijf van de tien gemeenten hebben bij de totstandkoming van het convenant gebruik gemaakt van de «Handreiking Veilig Uitgaan».

3.3.3 Betrokkenheid actoren

Hoewel niet alle actoren die betrokken zijn bij de onderzochte convenanten tevreden zijn over de inspanningen van de gemeente, lijkt het in alle gevallen toch vooral de gemeente te zijn die een coördinerende rol vervult.

Een aantal convenantpartners ervaart de organisatiegraad van de horeca als een probleem. Zij vinden het niet duidelijk wie als vertegenwoordiger van de horeca optreedt en wie een gesprekspartner precies vertegenwoordigt. KHN treedt regelmatig op als overkoepelende gesprekspartner, maar de niet bij KHN aangesloten ondernemers worden daarmee niet bereikt.

Concurrentie tussen horecaondernemers onderling beïnvloedt het «commitment» met het convenant. Wanneer één van de ondernemers zich niet aan afspraken houdt over bijvoorbeeld afschaffen van «happy hour», en daarmee meer klanten trekt, volgt vaak de rest in het breken van de afspraken.

De meeste gesprekspartners zien de bijdrage van de politie als positief. Met name de relatie tussen de horeca en de politie is verbeterd. Politie-vertegenwoordigers bevestigen dat de samenwerking met portiers bij de handhaving van de openbare orde op de straat goed verloopt. De drempel voor overleg is lager geworden omdat personen elkaar bij naam kennen.

In sommige plaatsen stelt de politie een eventueel noodzakelijk verhoor van portiers uit tot na sluitingstijd.

Over de rol van het OM bij de convenanten hebben de gesprekspartners weinig informatie. Veelal is wel bekend dat het OM geweld wil aanpakken, maar niet wat er in de praktijk van vervolging van geweldsincidenten terecht komt. De actoren ervaren de aanwezigheid van een politieparketsecretaris voor de uitschrijving van een dagvaarding op het bureau in het weekend als positief («lik-op-stuk»).

Van de tien nader onderzochte gemeenten is in zes gevallen het OM betrokken bij het convenant. De jaarplannen van deze zes verwijzen in drie gevallen concreet naar het opzetten van een convenant. In de jaarrapporten van deze zes arrondissementen wordt vrijwel nergens gerapporteerd over voortgang en resultaat van de convenanten. In één geval wordt in de rapportage van 2003 gemeld dat de bestaande convenanten zijn geëvalueerd.

Veel maatregelen die in het convenant zijn opgenomen, hebben betrekking op inmiddels algemeen geldende werkwijzen voor het OM. Voorbeelden van bedoelde werkwijzen zijn «lik-op-stuk-beleid», AU-beleid (na aanhouden direct uitreiken van transactie of dagvaarding zonder in vrijheidsstelling) en het afhandelen van zwaardere delicten binnen beperkte/vastgestelde tijd.

In twee arrondissementen is in het convenant voorgenomen speciale zittingen te organiseren voor uitgaansgewelddelicten. Dit om het onderwerp meer in de publieke belangstelling te zetten. In praktijk is dit niet ingevoerd vanwege het feit dat wachten op een themazitting het voornemen «snel af te handelen» in de weg staat of dat zittingen volgens een andere methodiek werden ingevuld.

3.3.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling

Vrijwel alle betrokkenen zijn positief over het convenant als instrument:

- het afsluiten van het convenant heeft actoren met elkaar in contact gebracht en communicatielijnen verkort. In plaats van over elkaar spreekt men met elkaar. De drempel voor informeel overleg is lager geworden;
- samenwerking bij het oplossen van uitgaansproblemen wordt als stimulerend ervaren;
- er is sprake van een gegroeid vertrouwen en bekendheid met elkaar, er is meer begrip voor elkaars standpunten, waardoor meer rekening met elkaar kan worden gehouden bij het realiseren van de eigen doelen;

3.3.5 Naleving convenantafspraken

Over het algemeen vinden betrokkenen dat de afspraken goed worden nageleefd. In een klein aantal gevallen is de horeca van mening dat de gemeente de afspraken niet of onvoldoende nakomt. In een enkel geval is juist de gemeente ontevreden over de inspanningen die de horeca levert. Hierbij dient te worden aangetekend dat in veel gevallen de afspraken in algemene termen zijn omschreven.

Afspraken over periodiek overleg over voortgang van het convenant worden niet altijd nageleefd. De betrokkenen zien dat, op een enkeling na, niet als storend. In veel gevallen zijn er zoveel overlegvormen tussen actoren gestart dat een regelmatig terugkerend convenantoverleg weinig meerwaarde heeft.

Vastgesteld is dat overmatig drankgebruik en uitgaansgeweld met elkaar samenhangen. Echter, verschillende geïnterviewden hebben laten weten dat schenkgeregels onmogelijk vallen na te leven.

Betrokkenen geven er de voorkeur aan elkaar aan te spreken op niet-naleving van de convenantafspraken. Als er indicaties zijn dat er afspraken worden overtreden, treedt de politie waar dat kan handhavend op. Naleving wordt ook bevorderd door sociale controle.

In enkele gesprekken is aan de orde geweest dat de horeca aan het kortste eind trekt. Wanneer zij zich niet aan de afspraken houdt, heeft de gemeente als machtsmiddel de vergunningverstrekking in handen, terwijl de horeca weinig machtsmiddelen heeft om de gemeente te dwingen afspraken na te komen.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat gemeenten de convenanten op verschillende manieren invullen. Er zijn grote verschillen in de onderwerpen die ze in de convenanten regelen. Ook de kwaliteit verschilt. De doelstelling van de convenanten is vaak niet operationeel geformuleerd. De maatregelen zijn vaak in algemene termen gesteld en richten zich niet alleen op uitgaansgeweld, maar ook op overlast. Afspraken over naleving komen in ongeveer 2/3 van de onderzochte convenanten niet voor. Als dergelijke afspraken wél voorkomen richten ze zich niet op alle betrokken actoren. In zestig van de onderzochte convenanten is een evaluatiebepaling opgenomen maar er wordt niet expliciet aangegeven op welke wijze deze plaats zal gaan vinden. Aangezien de doelstelling van de convenanten vrijwel niet operationeel is geformuleerd, kunnen de evaluaties weinig zicht geven op het bereiken van doelen.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat de betrokkenen het belang van het convenant voor de structurele aanpak van uitgaansgeweld erkennen: het afsluiten van convenanten heeft partijen met elkaar in contact gebracht en heeft de communicatie verbeterd. Er is sprake van een gegroeid vertrouwen en bekendheid met elkaars rollen en taken. De relatie tussen de horeca en de politie is sterk verbeterd en op elkaar afgestemd. In het algemeen zijn de partijen tevreden over elkaars inzet bij het realiseren van de maatregelen en de samenwerking om uitgaansproblemen op te lossen wordt als stimulerend ervaren.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat convenanten een positieve bijdrage kunnen leveren om op lokaal niveau structureel samen te werken om de veiligheid in uitgaansgebieden te verhogen. Zij beveelt de ministers van BZK en van Justitie aan om het belang van evaluatie en nadere concretisering van het doel van het convenant nogmaals onder de aandacht te brengen van betrokkenen. Inzicht in de resultaten van de samenwerking zou een bijdrage kunnen leveren aan de verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid in uitgaansgebieden.

4 EFFECTIVITEIT VAN CONVENANTEN OP GEREgistREERD UITGAANSGEWELD

4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de invoering van een convenant Veilig Uitgaan een effectief middel is om het aantal geweldsincidenten in uitgaansgebieden te verminderen. Daarnaast heeft zij onderzocht welke andere factoren van invloed zijn op (de ontwikkeling van) het geregistreerde uitgaansgeweld in een gemeente. Zij heeft daarvoor statistische analyses verricht en een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, politie en horecaondernemers die betrokken zijn bij de uitvoering van een convenant in hun gemeente. Zij heeft haar resultaten ook voorgelegd aan een externe klankbordgroep van experts op het gebied van onderzoek naar criminaliteit (zie bijlage 6).

4.2 Gegevens

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek de volgende gegevens betrokken:

- door de politie geregistreerde geweldsincidenten in uitgaansgebieden van 153 gemeenten. Deze gemeenten hadden in 2002 minimaal 25 000 inwoners;
- gemeentekennmerken: aantal inwoners, stedelijkheid, werkloosheidspercentage, sluitingstijdenregime en percentage allochtonen²⁴;
- convenantkennmerken: onderwerpen opgenomen in het convenant (zie hoofdstuk 3).

Uit nadere analyse van de geregistreerde uitgaansgeweldscijfers blijkt dat de variatie tussen de gemeenten aanzienlijk is (ondanks de correctie voor het aantal inwoners). In de «beste» gemeente wordt geen enkel incident geregistreerd, terwijl in de «slechtste» gemeente zich bijna acht geregistreerde zware geweldincidenten in uitgaansgebieden per 100 000 inwoners per maand voordoen. Zowel de «beste» als de «slechtste» gemeente had een inwoneraantal kleiner dan 50 000. Gemiddeld deden zich de meeste geweldsincidenten in uitgaansgebieden per 100 000 inwoners voor in gemeenten met 150 000 tot 250 000 inwoners.

Het geregistreerde zware uitgaansgeweld is tussen 1999 en 2002 jaarlijks gestegen. Zo ligt het geregistreerde zware uitgaansgeweldsniveau in 2002 zo'n 28% hoger dan in 1999. Zie ook bijlage 4, tabel B4.1.

4.3 Resultaten analyses

De Algemene Rekenkamer heeft het geregistreerde uitgaansgeweld in gemeenten met en zonder een convenant in de tijd en met elkaar vergeleken. Daarvoor heeft zij gebruik gemaakt van Poisson-regressie (zie bijlage 4). Met deze statistische analyse heeft de Algemene Rekenkamer antwoord gekregen op de vraag of een convenant van invloed is op de ontwikkeling van het geregistreerde uitgaansgeweld. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer het geregistreerde uitgaansgeweld binnen alle gemeenten met een convenant met elkaar vergeleken. Met deze statistische analyse heeft zij antwoord gekregen op de vraag welke kenmerken van een convenant van invloed zijn op de ontwikkeling van het geregistreerde uitgaansgeweld.

²⁴ In haar analyse naar de effecten van convenanten veilig uitgaan heeft de Algemene Rekenkamer rekening gehouden met factoren die naast het convenant van invloed zijn op de omvang van het geregistreerd uitgaansgeweld. Het corrigeren van de invloed van deze overige factoren op de omvang van het uitgaansgeweld, heeft een zuivere beoordeling van de invloed van het convenant mogelijk gemaakt. Het aanwijzen van deze overige factoren is mede gebaseerd op literatuurstudie en in overleg met leden van een externe klankbordgroep tot stand gekomen.

4.3.1 Eerste analyse

De Algemene Rekenkamer stelt op basis van de eerste analyse vast dat er geen aantoonbaar effect is van het in werking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in een gemeente. Dit geldt zowel voor «zware», «lichte» als voor het «totale» uitgaansgeweld. Gemeentekennmerken die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten (zoals stedelijkheid, werkloosheidspercentage, percentage allochtonen en sluitingstijdenregime) bleken niet van invloed te zijn op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldsincidenten in een gemeente.

4.3.2 Tweede analyse

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er binnen de groep van gemeenten met een convenant «goede» en «minder goede» convenanten te onderscheiden zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft daarom een extra analyse gedaan van de uitgaansgeweldcijfers van gemeenten met een convenant waarvan alle convenantgegevens bekend zijn²⁵. Zij heeft onderzocht of bepaalde kenmerken van een convenant bijdragen aan een gunstiger ontwikkeling van het aantal incidenten.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat alleen het aantal geregistreerde lichte uitgaansgeweldincidenten gevoelig lijkt te zijn voor convenanten waarin bepaalde onderwerpen zijn geregeld. Wanneer in het convenant minimaal twee van de volgende drie onderwerpen zijn opgenomen lijkt dat een gunstig effect²⁶ te hebben op het aantal geregistreerde lichte geweldsincidenten in uitgaansgebieden:

- de inzet van «overig toezicht»²⁷;
- een vast aanspreekpunt;
- het verbinden van consequenties aan een evaluatie.

De 153 gemeenten zijn in drie groepen ingedeeld en met elkaar vergeleken: gemeenten zonder convenant, gemeenten met een «succesconvenant»²⁸ en gemeenten met een «gewoon» convenant (niet-zijnde een «succesconvenant»). Tabel 4.1 geeft de verdeling over de groepen weer.

Tabel 4.1: aantal gemeenten met/zonder convenant met/zonder «succesfactoren»

	Aantal gemeenten
Geen convenant	82
Convenant zonder «succesfactoren»	45
Convenant met «succesfactoren»	26

Op basis van dit onderzoek is er geen aantoonbaar effect op het aantal geregistreerde zware geweldsincidenten in uitgaansgebieden van het in werking zijn van wat voor convenant dan ook. Het aantal geregistreerde lichte uitgaansgeweldincidenten kan wel door een convenant beïnvloed zijn (zie ook tabel B4.2 in bijlage 4).

²⁵ N=3060, 63 gemeenten met 48 observaties, 2 gemeenten met 18 observaties.

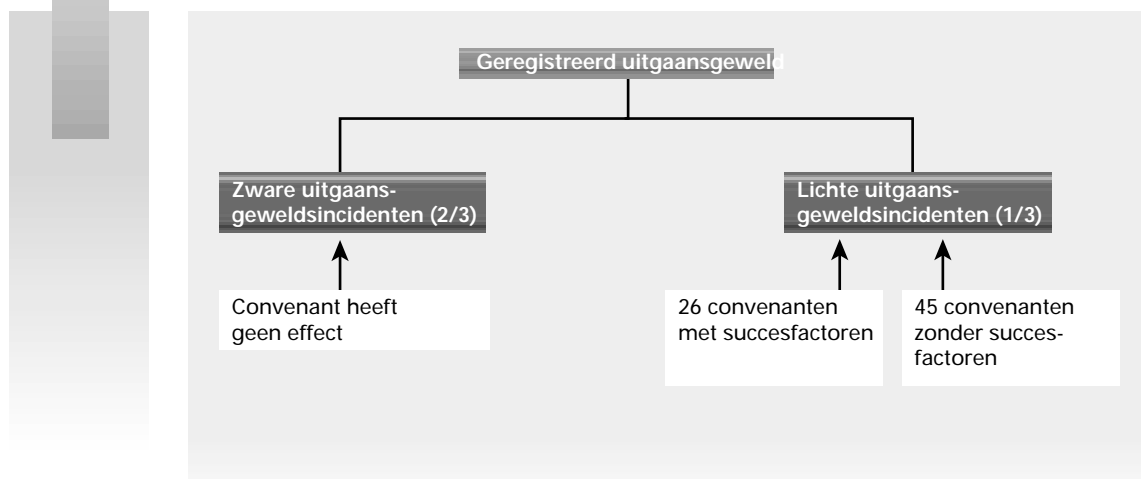
²⁶ Daling of minder snelle stijging.

²⁷ Hieronder vallen onder andere de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties, de inzet van zogenaamde «sus-ploegen» of van Marokkaanse buurtvaders.

²⁸ «succesconvenant»: tenminste 2 van 3 bovengenoemde onderwerpen zijn in convenant opgenomen.

Effect van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld

Figuur 5



Wanneer alle convenanten bij elkaar worden genomen, vinden we geen effect. Het gunstige effect van de convenanten met twee van de drie «succesfactoren» op het geregistreerde lichte uitgaansgeweld wordt dus teniet gedaan door het ongunstige effect van de convenanten zonder dergelijke «succesfactoren», waardoor er «overall» geen aantoonbaar effect resteert.

Wanneer er in plaats van een convenant met «succesfactoren» sprake is van een convenant zonder dergelijke factoren heeft het in werking zijn van het convenant namelijk een averechts effect op de ontwikkeling van het aantal geregistreerde lichte uitgaansgeweldincidenten (aantal neemt toe; zie ook bijlage 4, tabel B4.2).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer niet heeft kunnen nagaan in hoeverre het in het convenant opgenomen zijn van de succesfactoren ook daadwerkelijk iets zegt over de aanpak in de praktijk. Het verbinden van consequenties aan een evaluatie kan als een maat voor «serieuze omgang» met het convenant en de bereidheid om te leren worden opgevat. Nader onderzoek, waarbij de praktijk van de convenantaanpak in een gemeente nadrukkelijk wordt meegenomen, is nodig om het inzicht in succes- en faalkenmerken van convenanten te verbeteren.

4.4 Mogelijke verklaringen

Vele factoren kunnen de omvang van uitgaansgeweld beïnvloeden. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar de invloed van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld. De conclusie dat convenanten geen effect hebben, lijkt in tegenspraak te zijn met de ervaringen van vertegenwoordigers op lokaal niveau, die het idee hebben

dat convenanten de veiligheid in uitgaansgebieden wel verbeteren. De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor het ontbreken van een aantoonbaar effect van het in werking zijn van een Convenant Veilig Uitgaan op geregistreerd uitgaansgeweld.

Hiertoe organiseerde zij een bijeenkomst met vertegenwoordigers van gemeenten, politie en horecaondernemers die betrokken zijn bij de uitvoering van een convenant in hun gemeente.

Enkele verklaringen die de vertegenwoordigers gaven waren:

- convenanten zijn vooral geschikt om uitgaansoverlast te bestrijden;
- convenanten bevorderen de samenwerking tussen de partners en daarmee de effectiviteit van optreden, de oplossingspercentages kunnen verbeteren maar het aantal geregistreerde incidenten neemt niet af;
- door de almaar groeiende aandacht voor geweld wordt er steeds meer geweld geregistreerd door de politie.

Op elk van deze mogelijke verklaringen wordt in bijlage 5 nader ingegaan.

De vertegenwoordigers gaven verder aan dat een al te grote focus op cijfers tot neveneffecten kan leiden. De politie kan met het nakomen van prestatieafspraken in de problemen komen wanneer een bepaald beleid succesvol is, of wanneer er bijvoorbeeld infrastructurele wijzigingen zijn. Zo leidde het succesvolle preventieve optreden bij een populaire disco ten aanzien van wapens en drugs ertoe dat de politie het aantal afgesproken HALT-afdoeningen niet kon halen. Het veranderen van kruispunten in rotondes bemoeilijkte het halen van het afgesproken aantal rood-licht-bekeuringen. Terwijl het oorspronkelijke «probleem» was opgelost, was de prestatiedoelstelling (aantal rood-licht-bekeuringen en HALT-afdoeningen) echter niet behaald.

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Vele factoren kunnen de omvang van uitgaansgeweld beïnvloeden. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar de invloed van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld. De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van haar analyse dat er geen aantoonbaar effect is van het in werking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in een gemeente. Wel lijken convenanten waarin twee van de drie «succesfactoren» (een vast aanspreekpunt, «overig» toezicht en het verbinden van consequenties aan een evaluatie) zijn opgenomen, het aantal geregistreerde lichte uitgaansgeweldincidenten gunstig te kunnen beïnvloeden.

De conclusie «convenanten zijn niet aantoonbaar effectief» lijkt in tegenspraak te zijn met de ervaringen van vertegenwoordigers op lokaal niveau, die het idee hebben dat convenanten de veiligheid in uitgaansgebieden wel verbeteren. De Algemene Rekenkamer heeft een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, politie en horeca om hier verklaringen voor te zoeken.

Naar aanleiding van de bijeenkomst is de Algemene Rekenkamer van mening dat wanneer convenanten ten aanzien van de maatstaf «aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten» niet effectief zijn, dit niet betekent dat convenanten geen bijdrage kunnen leveren aan veilig uitgaan. Om hierover op basis van kwantitatief onderzoek uitspraken te kunnen doen, zouden de verantwoordelijke ministers veilig uitgaan moeten definiëren in termen van een aantal meetbare indicatoren, en deze op consistente wijze en op gemeentelijk niveau moeten meten.

Voorbeelden van mogelijke andere indicatoren zijn: slachtofferschap van uitgaansgeweld, (on)veiligheidsgevoelens, tevredenheid over gemeente, politie of horeca, oplossingspercentage uitgaansgeweld. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang van het kiezen van een aantal relevante indicatoren en deze niet (steeds) aan te passen aan (gewenste) uitkomsten.

Ook het beleid gericht op verbetering van de veiligheid in urgentiegebieden kan op deze manier geëvalueerd worden.

5 SLOTBESCHOUWING

In dit onderzoek stond de structurele aanpak van het thema «Geweld en horeca» uit het IVP centraal.

Een aantal bevindingen en conclusies van dit onderzoek bieden naar de mening van de Algemene Rekenkamer ook leerpunten voor beleid(sin- spanningen) op andere terreinen. Het gaat dan om de «aansluiting van beleid en uitvoering» en «prestaties en effecten» in het licht van «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB).

In het rapport «Tussen beleid en uitvoering»²⁹ signaleerde de Algemene Rekenkamer de stapeling van beleid als één van de oorzaken voor een gebrekkige aansluiting tussen beleid en uitvoering.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat sprake is van een stapeling van beleid. Hiermee doelt de Algemene Rekenkamer op het leggen van andere accenten in opvolgend(e) beleid(snota's), terwijl het bestaande beleid nauwelijks in de uitvoerende fase is beland. Zo blijkt uit het onderzoek dat de «Handreiking Veilig Uitgaan» werd opgevolgd door de «Kwaliteits- meter Veilig Uitgaan» zonder dat de resultaten van het eerste instru- ment bekend waren. Daarnaast blijkt uit de nota «Naar een veiliger samenleving» (de opvolger van IVP) dat uitgaansgeweld nauwelijks nog aandacht krijgt, maar dat het accent nu ligt op veiligheid in «urgentie- gebieden».

Het heeft de Algemene Rekenkamer verbaasd dat de ministers van BZK en Justitie voor ander(e) beleid(sinstrumenten) kozen, terwijl ze geen inzicht in de prestaties en effecten van het geïnitieerde beleid op het terrein van uitgaansgeweld hadden en zonder dat ze onderbouwden waarom er nieuw beleid nodig was. Dit beperkt de mogelijkheid om te leren.

Uit het onderzoek Convenanten uitgaansgeweld blijkt dat ministers de resultaten en effecten van het beleid niet in kaart hebben gebracht alvo- rens over te gaan op nieuw beleid. Hierdoor bestaat volgens de Algemene Rekenkamer het gevaar dat beleid(sinspanningen) onvoldoende word(t/en) geoperationaliseerd en geëvalueerd.

Meting van prestaties en effecten is van groot belang voor een lerende overheid die verantwoording af wil leggen.

Het onderhavige onderzoek naar uitgaansgeweld laat zien dat het mogelijk is om de effectiviteit van beleid (in casu convenanten) op een bepaalde indicator (geregistreerd uitgaansgeweld) vast te stellen. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat deze indicator *alleen* te beperkt is om vast te stellen of het beleid al dan niet succesvol is. Doelstelling van het beleid was immers «veilig uitgaan». De vraag is echter hoe je dit kunt meten.

In dit kader wijst de Algemene Rekenkamer ook op de prestatiecontracten zoals die zijn afgesloten met de politieregio's. Juist bij het ontbreken van een goede operationalisatie van het begrip «veiligheid» is het van belang te onderkennen dat een uitsluitend op cijfers (bijvoorbeeld het aantal bekeuringen door de politie en het aantal zaken aan te leveren bij het Openbaar Ministerie) gerichte focus geen juist beeld geeft van de mate van veiligheid. Immers een te grote focus op (een bepaalde categorie) cijfers brengt het risico van neveneffecten met zich mee.

De Algemene Rekenkamer vraagt daarom bij het formuleren van beleid aandacht voor: het benoemen van meer dan één indicator op grond

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2.

waarvan het beleid beoordeeld kan worden en oog te hebben voor «de wereld achter de cijfers» (bijvoorbeeld door op zoek te gaan naar verklaringen voor verschillen bij vergelijking van politieregio's, waarbij prestatie-indicatoren als hulpmiddel dienen).

6 REACTIES MINISTERS EN ANDERE BETROKKENEN, NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in mei en juni 2004 reacties op het rapport ontvangen van de ministers van BZK en Justitie, het Korps-beheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Hierna zijn deze reacties samengevat weergegeven. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

6.2 Reactie minister van BZK

De minister van BZK constateert dat de resultaten van het onderzoek een aantal inzichten bieden in de wijze waarop gemeenten, politie en de horecabranche de werking van de convenanten hebben ervaren. Hij vindt het meten en registreren van uitgaansgeweld in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het lokale niveau. Ook het bestrijden van het uitgaansgeweld is volgens de minister een lokale verantwoordelijkheid. Hij ziet het dan ook niet als zijn taak om, zoals de Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen, de voortgang van het ingezette beleid te bewaken, beleidsinspanningen te evalueren en inzicht te hebben en houden in de omvang van het geweld. Wél vindt de minister het van belang om de voortgang van beleidsinitiatieven te volgen in het kader van de uitvoering van het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving». De resultaten van het veiligheidsprogramma worden via halfjaarlijkse voortgangsrapportages bijgehouden. Deze voortgangsrapportages geven, aldus de minister, inzicht in het maatschappelijk effect (outcome). Deze outcome geeft dan een beeld over de effectiviteit van het ingezette beleid in zijn totaliteit.

De minister stelt dat het zijn taak is het veiligheidsbeleid te stimuleren en te faciliteren, en dat hij coördinerend verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid. Het kenmerk van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) was het tot stand brengen van samenwerking op het gebied van veiligheid. Dat dit uiteindelijk zou moeten uitmonden in het verbeteren van de veiligheid is juist, aldus de minister, maar dit was niet het primaire doel. Bij de totstandkoming van het beleid voor integrale veiligheid, het IVP, was de VBTB werkwijze volgens de minister nog geen gemeengoed. Het werken met resultaatafspraken en dus met meting van effecten en prestaties was daarom nog niet gebruikelijk.

De minister verwijst voor het aantal afgesloten convenanten naar de reactie van de minister van Justitie op dit punt. In zijn reactie gaat de minister van BZK in op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het meten van effecten van beleid niet gemakkelijk is en niet gerelateerd kan worden aan één indicator. Hij ondersteunt de aanbeveling meer dan één indicator te benoemen en oog te hebben voor de «wereld achter de cijfers» van harte.

Ten slotte is de minister buitengewoon tevreden met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat hoewel de convenanten ten aanzien van de indicator «aantal geregistreerde uitgaansgewelddelicten» niet effectief zijn, dit niet tevens betekent dat convenanten geen bijdrage zouden kunnen leveren aan veilig uitgaan. Hij stelt dat het tot stand brengen van samenwerking één van de doelstellingen van het IVP was, met het

uiteindelijke doel een bijdrage te leveren aan een effectievere aanpak van de onveiligheid in uitgaansgebieden.

6.3 Reactie minister van Justitie

De minister van Justitie geeft in zijn reactie aan dat hij overtuigd is van het feit dat convenanten een positieve bijdrage kunnen leveren aan het structureel samenwerken op lokaal niveau om de veiligheid in uitgaansgebieden te verhogen.

De minister geeft aan dat hij sinds 2000 op twee momenten inzicht heeft verkregen in het aantal afgesloten convenanten, de resultaten en de effecten. In 2000 is het bereik en het gebruik van de Handreiking Veilig Uitgaan onder een brede doelgroep (gemeenten, politie, horeca, OM) geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam een positief beeld naar voren. Daarnaast heeft hij in januari 2002 bij KHN geïnformeerd naar het aantal afgesloten convenanten. Uit het antwoord bleek hem dat op lokaal niveau intensief werd gewerkt aan een gestructureerde samenwerking ten aanzien van uitgaansgeweld, omdat er inmiddels 200 convenanten waren afgesloten.

De minister is het niet eens met de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat er sprake zou zijn van een stapeling van beleid (handreiking opgevolgd door de kwaliteitsmeter). Volgens hem was er sprake van aanpassing van het beleid op grond van voortschrijdend inzicht. Overigens erkent de minister dat hij nog geen beeld heeft van de effecten van convenanten op de lokale geweldsproblematiek.

De minister acht het van belang inzicht te verkrijgen in de omvang van het uitgaansgeweld. Dit vindt hij in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het lokale niveau. Hij zal gemeenten die aan de slag willen gaan met de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan dan ook nadrukkelijk wijzen op het belang van een goede registratie.

Ten slotte onderschrijft de minister de aanbeveling om het belang van evaluatie onder de aandacht te brengen van betrokkenen. Hij zal deze erop wijzen dit aspect mee te nemen in de toepassing van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan. De mogelijke indicatoren «(on)veiligheidsgevoelens» en «tevredenheid over gemeente/politie/horeca» vindt hij sterk subjectief; ze worden vaak bepaald door incidenten.

6.4 Reactie Raad van Hoofdcommissarissen

De Raad van Hoofdcommissarissen geeft in haar reactie aan dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zich met name richt op voortgangsbewaking van de beleidsinitiatieven in de terugdringing van uitgaansgeweld. De ministeries van Justitie en van BZK dienen de voortgangsbewaking boven alles vorm te geven. De Raad stelt dat de Algemene Rekenkamer (terecht) opmerkt dat op lokaal niveau de gemeenten een regisserende rol dienen uit te voeren.

De Raad ziet de politie als één van de uitvoeringspartners van de landelijke beleidsuitgangspunten die onder gemeentelijke auspiciën regionaal dienen te worden ingebed. Vanuit deze positie kan de Raad luttel toevoegen aan de gestelde conclusies en aanbevelingen.

De Raad merkt op dat het rapport geen aandacht besteedt aan de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de verschillende uitvoeringspartners op het terugdringen van uitgaansgeweld. Bij de Raad bestaat het beeld dat ondanks de regiefunctie van de gemeente en landelijke borging binnen de departementen een relatief grote hoeveelheid van de uitvoeringsverantwoordelijkheid in handen ligt van de politie. Deze uitvoeringsverantwoordelijkheid komt niet alleen voort uit de «Convenanten Uit-

gaansgeweld», maar ook uit de regionale prestatieafspraken waarbinnen de politie zich heeft verbonden aan het terugdringen van (uitgaans)geweld. Het was voor de Raad dan ook een welkome aanvulling geweest als het bovengenoemd beeld was gestoeld door een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de tastbare inzet van de afzonderlijke uitvoeringspartners op lokaal niveau.

De Raad wil daarnaast het primaat van het regionaal uitvoeringsniveau onderstrepen. Zij spreekt de verwachting uit landelijk vast te leggen consistente en meetbare indicatoren op te stellen met inachtneming van de regionale diversiteit.

6.5 Reactie korpsbeheerdersberaad

Het korpsbeheerdersberaad geeft in zijn reactie aan zich aan te sluiten bij de brief van de Raad van Hoofdcommissarissen. Hij vraagt expliciet aandacht voor het primaat van de lokale regie op de bestrijding van het uitgaansgeweld en spreekt de hoop uit dat de Algemene Rekenkamer en/of de betrokken departementen het onderliggend onderzoek zullen benutten om in gesprek te treden met gemeenten.

6.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het van harte eens met de stelling dat aard en omvang van het uitgaansgeweld op de eerste plaats op lokaal niveau dienen te worden gedocumenteerd. Zij acht het echter teleurstellend dat kennelijk «op de eerste plaats» ook «op de laatste plaats» is.

De minister van BZK noch de minister van Justitie ziet voor zichzelf een rol weggelegd op dit dossier, en aangezien het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen vooral de regionale diversiteit beklemtonen, komt de Rekenkamer tot de conclusie dat alles ongeveer zo zal blijven als het nu is.

De status quo acht de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming met het feit, dat in tenminste vier opeenvolgende regeerakkoorden ambities zijn opgenomen over veiligheid, waaronder het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld. Centrale en nationale ambities vormen juist bij gedecentraliseerde uitvoering waarbij veel(soortige) partners betrokken zijn zoals in dit geval, een gezamenlijke verantwoordelijkheid met inachtneming van ieders positie in het geheel, voor de tot standkoming van een goede uitvoering én adequate informatie over resultaten ervan.

Door incomplete en niet voor het doel geschikte informatie als afdoende te beschouwen, wordt de kans verkeken om in Nederland van elkaar te leren en tot een effectievere aanpak te komen.

Door vooral de regionale verschillen te beklemtonen en niet óók de overeenkomsten gebeurt hetzelfde: de leercurve wordt in de kiem gesmoord.

Beter ten halve gekeerd

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport een *gemiddeld* beeld opgenomen van wat in de diverse samenwerkingsconvenanten op lokaal/regionaal niveau is afgesproken. Zij heeft lang gearzeld dit te doen, omdat uitgaansgeweld zich niet «gemiddeld» voordoet en dus eigenlijk een niet bestaande situatie illustreert. Evenmin zijn echter de onderliggende beelden per politieregio/gemeente voor de Staten-Generaal relevant. Dankzij de informatietechnologie is voor dit dilemma een oplossing gevonden: op de website van de Algemene Rekenkamer zijn de onderliggende beelden van de convenanten (peildatum ultimo 2002) per

politieregio en de gemeentelijke scores (160) van het geregistreerde uitgaansgeweld 1999 t/m 2002 te vinden.

Deze informatie dekt niet het ambitieniveau van de ministers af zoals neergelegd in ondermeer de nota «Naar een veiliger samenleving», maar de Algemene Rekenkamer hoopt dat alle betrokkenen de informatie als een opstap zullen gebruiken om die ambities wél toetsbaar vorm te geven, om de samenwerking op lokaal niveau verder te verbeteren, om het gezamenlijk eens te worden over objectieve en subjectieve indicatoren, om de effecten van de inspanningen te kunnen volgen en vooral om daarvan te leren.

De Algemene Rekenkamer hoopt ten slotte dat de beide veantwoordelijke ministers er in de toekomst zorg voor dragen dat de Tweede Kamer wél kan beschikken over toegankelijke, eenduidige en betrouwbare informatie over uitgaansgeweld.

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
2	De ministers van Justitie en van BZK hebben diverse beleidsinspanningen geleverd om samenwerking op lokaal niveau te stimuleren. Ze hebben echter geen volledig inzicht in het aantal afgesloten convenanten of in de resultaten en effecten ervan. Het is dus onduidelijk in hoeverre de samenwerking op lokaal niveau vormgegeven door convenanten heeft geleid tot een structurele aanpak van geweldsproblematiek of tot een verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de ministers van BZK en Justitie de voortgang in de beleidsinitiatieven die ze hebben genomen bewaken, om op basis hiervan de beleidsinspanningen te kunnen evalueren. De resultaten kunnen ze gebruiken om de genomen initiatieven te intensiveren dan wel te wijzigen. Het gaat dan overigens niet alleen om informatie over het gebruik van ter beschikking gestelde instrumenten, maar ook om de vraag wat de resultaten ervan zijn: werkt het instrument of zijn andere inspanningen noodzakelijk om een bijdrage te kunnen leveren aan de verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid.	De minister van BZK constateert dat de resultaten van het onderzoek een aantal inzichten biedt in de wijze waarop gemeenten, politie en de horecabranche de werking van de convenanten hebben ervaren. Hij vindt dat het meten en registreren van uitgaansgeweld in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van het lokale niveau. Het bestrijden van het uitgaansgeweld is een lokale verantwoordelijkheid. Om deze reden neemt de minister de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het bewaken van de voortgang van het ingezette beleid en het hebben van inzicht in de omvang van het uitgaansgeweld niet over. Wél vindt de minister het van belang om de voortgang van beleidsinitiatieven te volgen in het kader van de uitvoering van het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving». De resultaten van het veiligheidsprogramma worden via halfjaarlijkse voortgangsrapportages bijgehouden. Deze voortgangsrapportages geven, aldus de minister, inzicht in het maatschappelijk effect (outcome). Deze outcome geeft dan een beeld over de effectiviteit van het ingezette beleid in zijn totaliteit.	De minister geeft aan dat hij sinds 2000 op twee momenten inzicht heeft verkregen in het aantal afgesloten convenanten, de resultaten en de effecten. In 2000 is het bereik en het gebruik van de Handreiking Veilig Uitgaan onder een brede doelgroep (gemeenten, politie, horeca, OM) geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam een positief beeld naar voren. Daarnaast heeft hij in januari 2002 bij KHN geïnformeerd naar het aantal afgesloten convenanten. Uit het antwoord bleek hem dat op lokaal niveau intensief werd gewerkt aan een gestructureerde samenwerking ten aanzien van uitgaansgeweld. De minister is het niet eens met de opmerking van de Algemene Rekenkamer als zou er sprake zijn van een stapeling van beleid (handreiking opgevolgd door de kwaliteitsmeter). Volgens hem was er sprake van aanpassing van het beleid op grond van voortschrijdend inzicht.	De Algemene Rekenkamer is het van harte eens met de stelling dat aard en omvang van het uitgaansgeweld op de eerste plaats op lokaal niveau dienen te worden gedocumenteerd. Zij acht het echter teleurstellend dat kennelijk «op de eerste plaats» ook «op de laatste plaats» is. De minister van BZK noch de minister van Justitie ziet voor zichzelf een rol weggelegd op dit dossier, en aangezien het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofddcommissarissen vooral de regionale diversiteit beklemtonen, komt de Rekenkamer tot de conclusie dat alles ongeveer zo zal blijven als het nu is. Dit acht de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming met het feit dat in tenminste vier opeenvolgende regeerakkoorden ambities zijn opgenomen over veiligheid, waaronder het voorkomen en bestrijden van uitgaansgeweld. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport een <i>gemiddeld</i> beeld opgenomen van wat in de diverse samenwerkingsconvenanten op lokaal/regionaal niveau is afgesproken. Deze zijn te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer hoopt dat alle betrokkenen de informatie als een opstap zullen gebruiken om die ambities wél toetsbaar vorm te geven, om de

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<p>De in het Integraal Veiligheidsprogramma neergelegde ambitie ten aanzien van een structurele aanpak van geweld in uitgaansgebieden, neergelegd in een convenant, was ultimo 2002 niet gerealiseerd. De ministers van BZK en van Justitie hebben geen inzicht in de omvang van uitgaansgeweld. Hierdoor kunnen ze een eventuele verbetering op deze voor de hand liggende maatstaf voor veiligheid niet vaststellen. De ministers hebben ook geen andere maatstaven voor de veiligheid in uitgaansgebieden benoemd.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat ministers van BZK en Justitie inzicht hebben en houden in de omvang van uitgaansgeweld. Een eventuele verbetering op deze voor de hand liggende maatstaf voor veiligheid kan dan beter worden vastgesteld.</p>	<p>De minister van BZK stimuleert en faciliteert en is coördinerend verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid. Het kenmerk van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) was het tot stand brengen van samenwerking op het gebied van veiligheid. Dat dit uiteindelijk zou moeten uitmonden in het verbeteren van de veiligheid is juist, maar dit was niet het primaire doel. Bij de totstandkoming van het beleid voor integrale, het IVP, was de VBTB werkwijze nog geen gemeengoed. Het werken met resultaatafspraken en dus met meting van effecten en prestaties was nog niet gebruikelijk, aldus de minister.</p> <p>De minister verwijst voor wat betreft de het aantal afgesloten convenanten naar de reactie van de minister van Justitie op dit punt.</p>	<p>De minister van Justitie erkent dat hij nog geen beeld heeft van de effecten van convenanten op de lokale geweldsproblematiek. De minister acht het van belang inzicht te verkrijgen in de omvang van het uitgaansgeweld. Dit vindt hij in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het lokale niveau. Hij zal gemeenten gemeenten die aan de slag willen gaan met de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan dan ook nadrukkelijk wijzen op het belang van een goede registratie.</p>	<p>samenwerking op lokaal niveau verder te verbeteren, om het gezamenlijk eens te worden over objectieve en subjectieve indicatoren, om de effecten van de inspanningen te kunnen volgen en vooral om daarvan te leren. Ten slotte hoopt de Algemene Rekenkamer dat de beide verantwoordelijke ministers er in de toekomst zorg voor dragen dat de Tweede Kamer wél kan beschikken over toegankelijke, eenduidige en betrouwbare informatie over uitgaansgeweld.</p>

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
3	<p>Er zijn grote verschillen in de onderwerpen die in de convenanten zijn geregeld. Ook de kwaliteit verschilt. De doelstelling van de convenanten is vaak niet operationeel geformuleerd. De maatregelen zijn vaak algemeen gesteld en richten zich niet alleen op uitgaansgeweld, maar ook op overlast. Afspraken over naleving komen in ongeveer 2/3 van de onderzochte convenanten niet voor. Als dergelijke afspraken wel voorkomen richten ze zich niet op alle betrokken actoren. In zestig van de onderzochte convenanten is een evaluatiebepaling opgenomen maar er wordt niet expliciet aangegeven op welke wijze deze plaats zal gaan vinden. Aangezien de doelstelling van de convenanten vrijwel niet operationeel is geformuleerd, geven de evaluaties weinig zicht op het bereiken van doelen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van BZK en van Justitie aan om het belang van evaluaties nogmaals onder de aandacht te brengen van betrokkenen. Inzicht in de resultaten van de samenwerking zou een bijdrage kunnen leveren aan de verhoging van de subjectieve en/of objectieve veiligheid in uitgaansgebieden.</p>		<p>De minister van Justitie geeft in zijn reactie aan dat hij overtuigd is van het feit dat convenanten een positieve bijdrage kunnen leveren aan het structureel samenwerken op lokaal niveau om de veiligheid in uitgaansgebieden te verhogen.</p> <p>Ten slotte onderschrijft de minister de aanbeveling om het belang van evaluatie onder de aandacht te brengen van betrokkenen. Hij zal deze erop wijzen dit aspect mee te nemen in de toepassing van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan. De mogelijke indicatoren «(on)veiligheidsgevoelens» en «tevredenheid over gemeente/politie/horeca» vindt hij sterk subjectief; ze worden vaak bepaald door incidenten.</p>	

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<p>Betrokkenen in gemeentes erkennen het belang van het convenant voor de structurele aanpak van uitgaansgeweld: het afsluiten van convenanten bracht partijen met elkaar in contact en verkorte communicatielijnen. Er is sprake van een gegroeid vertrouwen en bekendheid met elkaars rollen en taken. De relatie tussen de horeca en de politie is sterk verbeterd en op elkaar afgestemd. In het algemeen is men tevreden over elkaars inzet bij het realiseren van de maatregelen en de samenwerking om uitgaansproblemen op te lossen wordt als stimulerend ervaren.</p>				

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
4	<p>De Algemene Rekenkamer concludeert, op basis van haar eerste analyse dat er, in de onderzoeksperiode 1999–2002, geen aantoonbaar effect is van het in werking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in een gemeente. Wanneer echter in het convenant minimaal twee van de drie «succesfactoren» (vast aanspreekpunt, «overig» toezicht, en het verbinden van consequenties aan een evaluatie) zijn opgenomen, zo blijkt uit een tweede analyse, lijkt dat een gunstig effect te hebben op het aantal geregistreerde lichte geweldsincidenten in uitgaansgebieden. Vele factoren kunnen de omvang van uitgaansgeweld beïnvloeden. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar de invloed van convenanten op geregistreerd uitgaansgeweld.</p> <p>De conclusie dat convenanten niet effectief zijn, lijkt in tegenspraak te zijn met de ervaringen van vertegenwoordigers op lokaal niveau, die het idee hebben dat convenanten de veiligheid in uitgaansgebieden wel verbeteren. Deze vertegenwoordigers geven mogelijke verklaringen hiervoor.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan om veilig uitgaan te definiëren in termen van een aantal meetbare indicatoren¹, en deze op consistente wijze en op het juiste niveau (gemeente) te meten. Ook het beleid gericht op verbetering van de veiligheid in urgentiegebieden kan op deze manier geëvalueerd worden.</p>	<p>In zijn reactie gaat de minister in op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het meten van effecten van beleid niet gemakkelijk is en niet gerelateerd kan worden aan één indicator. Hij ondersteunt de aanbeveling meer dan één indicator te benoemen en oog te hebben voor de «wereld achter de cijfers» van harte.</p> <p>Ten slotte is de minister buitengewoon tevreden met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat hoewel de convenanten ten aanzien van de indicator «aantal geregistreerde uitgaansgewelddelicten» niet effectief zijn, dit niet tevens betekent dat convenanten geen bijdrage zouden kunnen leveren aan veilig uitgaan. Hij is van mening dat het tot stand brengen van samenwerking met het uiteindelijke doel een bijdrage te leveren aan een effectievere aanpak van de onveiligheid in uitgaansgebieden één van de doelstelling van het IVP was.</p>		

Hoofdstuk	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie minister van Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De conclusie dat convenanten ten aanzien van de indicator «aantal geregistreeerde uitgaansgeweldincidenten» niet effectief zijn, betekent niet dat convenanten geen bijdrage zouden kunnen leveren aan veilig uitgaan.				

¹ Voorbeelden van mogelijke indicatoren: (on)veiligheidsgevoelens, tevredenheid over gemeente/politie/horeca, oplossingspercentage uitgaansgeweld.

Gegevens uit de Politieregistraties

In april 2003 heeft de Algemene Rekenkamer bij alle korpschefs een informatieverzoek gedaan voor dit onderzoek. Er zijn in totaal 25 politieregio's waarvan er 19 met het BPS-systeem werken, 5 met het X-pol systeem en 1 met een systeem genaamd Genesys. De systemen verschillen onderling van elkaar in de wijze waarop meldingen, aangiften en zogenaamde vrije mutaties³⁰ van geweldsincidenten geregistreerd worden.

Plaats

De Algemene Rekenkamer heeft elke politieregio verzocht om allereerst te bepalen welke plaatscodes³¹ in hun registratiesysteem de uitgaansgebieden weergeven. Hierbij gaat het alleen om uitgaansgebieden die zich bevinden in gemeenten met meer dan 25 000 inwoners.

Ter instructie is hiertoe de volgende definitie aan de regio's verstrekt:

Uitgaansgebieden zijn die gebieden waar zich een concentratie van horecagelegenheden bevindt (verschillende kroegen/(feest)cafés, disco's), of daar waar sprake is van een (mega)discotheek in een meer afgelegen gebied.

De uiteindelijke beslissing over wel/geen uitgaansgebied lag dus bij de ter plaatse deskundigen, de politieregio's zelf.

Een vooronderstelling die gedaan is, is dat de locatie van de uitgaansgebieden in de periode 1999–2003 niet drastisch gewijzigd is. De regio's hebben de selectie van gebieden gedaan op basis van de situatie in 2003. De Algemene Rekenkamer heeft niet expliciet gevraagd om ook gebieden te selecteren die in eerdere jaren wel uitgaansgebied waren maar dat nu niet meer zijn.

³⁰ Er zijn vier (elkaar niet uitsluitende) manieren waarop een zich voorgedaan hebbend (gewelds)incident in de politieregistratie terecht kan komen: melding: (telefonische) melding van een incident bij de politie; aangifte: er wordt aangifte gedaan, dwz dat er een verklaring wordt afgelegd en deze wordt ondertekend; vrije mutatie: agent op straat ziet en meldt incident; aanhouding: agent doet aanhouding van verdachte. Het Genesys-systeem wordt gehanteerd door politieregio Haaglanden, deze is buiten dit onderzoek gebleven, daarom wordt hier verder niet op ingegaan.

³¹ BPS: de WBS-code, een driecijferige code die staat voor het laagste buurtniveau, namelijk subbuurt (WBS staat voor Wijk Buurt Subbuurt). Afhankelijk van de mate van stedelijkheid en grootte van een plaats omvat een WBS-code zo'n 20 straten (voor sterk stedelijke en/of kleine plaatsen) tot 130 straten voor minder stedelijke maar niet heel kleine (grotere) plaatsen. Xpol: subbuurt, de omschrijving van de subbuurt, het gebied van een subbuurt is vergelijkbaar met dat van een WBS-code. De keuze voor het subbuurniveau is mede gedaan doordat op deze wijze (een deel van) de aan- en afvoerroutes ook mee-geselecteerd zijn.

³² Dit komt overeen met hetgeen uit ander onderzoek naar uitgaansgeweld naar voren komt (zie paragraaf 2.3.1 en Bijlage 7).

Incidentcodes

Alle systemen kennen omschrijvingen toe aan de incidenten. Voor dit onderzoek zijn alleen de omschrijvingen geselecteerd waarbij sprake is van fysiek geweld tegen personen. Zie tabel B2.3 voor de exacte incidentcodes in BPS en Xpol. De mate van detail verschilt tussen de systemen. Alleen uit BPS en Genesys kan op basis van de incidentomschrijving worden opgemaakt of er al dan niet sprake is geweest van wapengebruik en of er al dan niet sprake was van letsel. In Xpol wordt informatie over eventueel wapengebruik en/of letsel op andere wijze bijgehouden.

Datum en tijdstip

Uit de in dit onderzoek gehanteerde definitie van uitgaansgeweld (zie paragraaf 2.3.1) blijkt dat naast een selectie op plaats en type incident er ook een selectie op dag van de week en tijdstip dient plaats te vinden. Dag van de week kan met behulp van de datum worden vastgesteld. Voor dit onderzoek worden geselecteerd de geweldsincidenten die op de weekendnachten tussen 22.00 en 8.00 uur plaatsvonden³².

Alle systemen kennen verschillende velden waarin datum en tijdstip geregistreerd worden. Het kan hierbij gaan om datum en tijdstip van het incident zelf of datum en tijdstip van registratie in het systeem. Voor een melding zullen beide in het algemeen overeenkomen, voor aangifte, vrije mutatie en aanhouding kan hier verschil tussen zitten.

Voor dit onderzoek is voor de BPS-regio's gewerkt met de zogenaamde «incidentenlijst» van het BPS-systeem. Dit is een standaardrapportage.

Redenen hiervoor waren dat er, afgezien van de selectie van de juiste WBS-codes, verder nauwelijks extra werklast zou zijn voor de politie-regio's, en dat de vergelijkbaarheid tussen de BPS-regio's optimaal zou zijn. Een nadeel van deze aanpak is dat datum en tijdstip op de incidentenlijst betrekking hebben op de registratie in het systeem en niet noodzakelijk op het incident zelf. Om dit nadeel te kunnen beoordelen zijn twee analyses uitgevoerd. Allereerst is voor een aantal regio's³³ gekeken naar de spreiding over de tijd en dag van de week van aangiften en meldingen. Hieruit bleek dat beide typen zich zowel 's nachts als overdag en zowel op week- als weekenddagen in min of meer gelijke mate voordeden. Vervolgens is voor een andere regio gekeken wat de gemiddelde tijdsduur was tussen registratie in het systeem bij een aangifte en het tijdstip van het geweldsincident. Voor het grootste deel (95%) bedroeg dit slechts enkele uren. Dit betekent wel dat als er om bijvoorbeeld 7.00 uur een geweldsincident plaatsvindt waarvan om 9.00 uur aangifte wordt gedaan, dit incident niet binnen de selectiecriteria van dit onderzoek valt. Voor de Xpol-regio's is gebruik gemaakt van de velden begindatum en begintijd die betrekking hebben op het incident, en niet van de datum-kennisname.

Er moet rekening mee worden gehouden dat door de gehanteerde werkwijze waarbij voor de BPS-regio's gewerkt wordt met de registratiedatum, de data deels niet de juiste datum en/of tijd weergeven. Op grond van het bovenstaande verwachten wij dat dit geen grote problemen voor de analyse oplevert, omdat de tijd tussen incident en aangifte van geweldsincidenten doorgaans slechts enkele uren bedraagt. Opgemerkt dient echter te worden dat de kans aanwezig is dat het aantal door ons bekeken geregistreerde geweldsincidenten kleiner is³⁴. Als wordt aangenomen dat de mate van onderschatting in de onderzochte periode van 1999–2002 niet veranderd is, maakt het voor de analyse van de ontwikkeling van het geregistreerde uitgaansgeweld niet uit. Het is van belang te vermelden dat deze aanname niet nader onderzocht is^{35, 36}.

Volledigheid gegevens

Het informatieverzoek aan de politieregio's is medio april 2003 gedaan. Begin juli 2003 waren de gegevens door 24 van de 25 politieregio's in digitale vorm aangeleverd aan de Algemene Rekenkamer. Alleen politieregio Haaglanden kon, gelet op de specifieke eigenschappen van het registratiesysteem Genesys, niet tijdig aan het informatieverzoek voldoen. Politieregio Rotterdam-Rijnmond kon alleen gegevens vanaf 1 juli 2001 leveren.

Opschonen en aggregeren

Samenvoeging van alle bestanden van de politieregio's levert een bestand op met 74 279 geweldsincidenten.

In de politieregistratie is het mogelijk dat eenzelfde incident meer dan eens wordt ingevoerd, bijvoorbeeld met verschillende incidentcodes. Voor dit onderzoek mag elk incident maar éénmaal meetellen (ook al zijn er meerdere daders/slachtoffers bij betrokken). Daarom is er gesorteerd op gemeente, subbuurt, datum, tijd en zijn de dubbele verwijderd. Het ging om 1498 observaties die «dubbel» waren. Hierbij is, indien de incidentcode tussen de dubbele records verschilde, de zwaarste incidentcode³⁷ meegenomen in het onderzoek (zie tabel B2.1, bij gelijke toegekende zwaarte werd het hoogste nummer genomen). Overbleven 72 781 observaties.

³³ Omdat er regio's waren die meer dan alleen de gevraagde gegevens hadden aangeleverd, kon voor deze regio's de analyse worden uitgevoerd. Uit de «verplichte» velden (datum, tijd, incident, WBS en gemeente) kon immers niet worden opgemaakt of het een melding of aangifte betrof, en ook niet wat de aanvangstijd van het incident was.

³⁴ Het daadwerkelijke aantal geweldsincidenten ligt per definitie veel hoger. Lang niet alle incidenten worden gemeld en/of aangifte van gedaan.

³⁵ Als bijvoorbeeld mensen in 2002 langer wachten met naar de politie gaan dan ze in 1999 deden, dan zouden er in 2002 meer incidenten onterecht buiten de analyse vallen.

³⁶ Onderzoek van Wittebrood en Junger, Trends in violent crime: a comparison between police statistics and victimization surveys (2002) suggereert dat de stijging van geweld in de politiecijfers in de periode 1980–1999 deels te wijten is aan betere registratie onder andere ingegeven door meer aandacht voor geweld, en betere ICT die de registratie faciliteert.

³⁷ De zwaarte-volgorde is in overleg met de politie vastgesteld.

Tabel B2.1 indeling incidentcodes naar zwaarte

code BPS	code Xpol	zwaarte
323,322,321 (dodelijk)		1
313,303 (vuurwapen)		2
325 (openlijk geweld)	F551 (zware mishandeling)	3
	F12 (openlijk geweld)	4
312, 311, 310 (met letsel)	F550 (eenv. mishandeling) E10, E15 (melding schiet-/steekpartij)	5
300, 301,302 (zonder letsel)	E11 (melding vechtpartij)	6
	E16 (verbaal/ruzie)	7

Zoals uit de tabel B2.1 blijkt komen niet alle zwaartes bij beide registratiesystemen voor.

Na de selectie op dag van de week (op basis van de datum, alleen de incidenten op vrijdag, zaterdag of zondag), op tijdstip (vrijdag 22.00–23.59, zaterdag 0.00–8.00 en 22.00–23.59 en zondag 0.00–8.00) en het verwijderen van enkele onterecht aangeleverde incidenten die in 2003 plaatsvonden, danwel in een te kleine gemeente, bleven 23 883 incidenten over ten behoeve van de kwantitatieve analyse. Er is verder geen analyse op het verbale geweld gedaan³⁸, dus in feite is gewerkt met de 22 791 incidenten.

Tabel B2.2 indeling zwaar en licht

Typering	aantal incidenten in dataset
zwaar als zwaarte < 6	14 419
licht als zwaarte = 6	8 372
verbaal als zwaarte = 7	1 092

In tabel B2.3 wordt voor elke incidentcode afzonderlijk het aantal incidenten weergegeven.

Tabel B2.3 Aantallen per incidentcode in dataset

Systeem	Incidentcode	Frequentie	Percentage	
BPS	300, geweld zonder letsel	30	,1	
	301, geweld zonder letsel zonder wapen	6 851	28,7	
	302, geweld zonder letsel met wapen	527	2,2	
	303, geweld zonder letsel met vuurwapen	84	,4	
	310, geweld met letsel	8	,0	
	311, geweld met letsel zonder wapen	8 644	36,2	
	312, geweld met letsel met wapen	1 656	6,9	
	313, geweld met letsel met vuurwapen	39	,2	
	321, geweld dodelijk zonder wapen	3	,0	
	322, geweld dodelijk met wapen	8	,0	
	323, geweld dodelijk met vuurwapen	4	,0	
	325, openlijke geweldpleging tegen personen	641	2,7	
	Xpol	E10, melding schietpartij	30	,1
		E11, afhandeling vechtpartij	964	4,0
E15, melding steekpartij		22	,1	
E16, verbaal geweld, ruzie		1 092	4,6	
F12, openlijke geweldpleging tegen personen		560	2,3	
F550, eenvoudige mishandeling		2 241	9,4	
F551, zware mishandeling		479	2,0	
	Totaal	23 883	100,0	

³⁸ aangezien deze categorie alleen door de Xpol regio's geleverd is, verbaal geweld viel niet onder onze definitie van uitgaansgeweld.

In tabel B2.4 wordt de verdeling van de incidenten over de politieregio's weergegeven, evenals het aantal gemeenten > 25 000 met een uitgaansgebied. De verhouding tussen aantal geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten ten opzichte van de lichte verschilt nogal per regio. Dit hangt deels samen met het al dan niet aanwezig zijn van grote steden in de regio (dan een relatief hoger aandeel zwaar).

Tabel B2.4 Aantal incidenten en gemeenten per politieregio¹

Politieregio	# zwaar	# licht	# gemeenten	
			totaal	conv.
Amsterdam-Amstelland	780	89	3	1
Brabant-Noord	587	360	9	4
Drenthe	453	177	8	2
Flevoland	522	84	4	2
Fryslân	743	186	4	4
Gooi- en Vechtstreek	362	198	3	2
Gelderland-Midden	511	402	9	5
Gelderland-Zuid	517	383	8	1
Groningen	575	486	5	1
Haaglanden ²	-	-	7	-
Hollands Midden	590	619	6	4
IJsselland	529	371	7	2
Kennemerland	283	190	6	3
Limburg-Noord	420	254	4	2
Limburg-Zuid	816	407	7	4
Midden- en West Brabant	1 107	918	12	8
Noord Holland Noord	471	279	6	4
Noord- en Oost-Gelderland	602	319	7	5
Rotterdam-Rijnmond ³	471	198	8	3
Twente	922	393	7	3
Utrecht	1 248	506	13	4
Zaanstreek Waterland	322	148	3	3
Zuid Holland Zuid	223	81	3	1
Zeeland	509	211	5	0
Zuid-Oost-Brabant	856	1 113	6	3

¹ Zowel in de regio Friesland als in IJsselland bevindt zich een gemeente die bij nadere analyse van de toegezonden afspraken en maatregelen naar de mening van de Algemene Rekenkamer geen convenant bleek te hebben. Omdat betreffende gemeenten zelf wel van een convenant spreken, omdat er een ingangsdatum is en omdat de maatregelen en afspraken vergelijkbaar zijn met die in convenanten heeft de Algemene Rekenkamer besloten deze gemeenten voor de effectiviteitsstudie te behandelen als convenantgemeenten.

² De regio Haaglanden is niet betrokken in de effectanalyse omdat zij de benodigde gegevens niet tijdig konden aanleveren.

³ Voor de regio Rotterdam-Rijnmond betreft het gegevens over 18 in plaats van 48 maanden.

Gemeentekennmerken

1. aantal inwoners in 2002: CBS
2. stedelijkheid (obv aantal adressen/km²) in 2002: CBS
3. sluitingstijden
Intraval heeft in 2002 een onderzoek «Sluitingstijdenregimes in Nederlandse gemeenten» gepubliceerd. Voor 137 gemeenten zijn de sluitingstijdenregimes geïnventariseerd³⁹. Deze zijn gebruikt in dit onderzoek. Voor 48 gemeenten die wel in dit onderzoek maar niet in het Intraval-onderzoek zaten zijn de sluitingstijden achterhaald (via telefonische enquête/downloaden APV van internet).
4. percentage allochtonen in 2002: CBS, voor de door herindeling nieuw ontstane gemeente Hof van Twente is dit berekend door het gewogen gemiddelde van de voormalige gemeenten te nemen.

³⁹ «Sluitingstijdenregimes in Nederlandse gemeenten», Bieleman, Biesma en Jetzes, Groningen-Rotterdam, maart 2002.

5. werkloosheidspercentage in 2002: CBS, voor Hengelo is het meest recente percentage uit 1998.

Convenantkenmerken

De eerste inventarisatie van convenanten is gedaan bij alle gemeenten die in 1999 meer dan 25 000 inwoners hadden⁴⁰. Bij de vraag aan de politieregio's was de peildatum voor 25 000 inwoners of meer echter niet duidelijk gespecificeerd en de regio's hebben dit vermoedelijk geïnterpreteerd als >25 000 volgens de CBS-cijfers in 2002. Door gemeentelijke herindelingen waren er in 2002 meer gemeenten met meer dan 25 000 inwoners (N=191). Naar het oordeel van de betreffende politieregio was voor 10 van deze gemeenten sprake van uitgaansgebieden in de gemeente en waren er geweldsincidenten aangeleverd. Voor deze 10 is dan ook nader uitgezocht of er in de periode 1999–2002 een horecaconvenant/Convenant Veilig Uitgaan van kracht was.

Er zijn 77 gemeenten met meer dan 25 000 inwoners (stand 2002) die in de onderzoeksperiode een geldend convenant hadden.

Tabel B2.5 Convenanten in gemeenten

Convenant ja/nee	inventarisatie AR		kwantitatieve analyse	
	aantal	%	Aantal	%
Ja	77	40,3	71	46,4
Ja (concept)	12	6,3	12	7,8
Nee	80	41,9	67	43,8
Nee, wel gehad	4	2,1	3	2,0
Onbekend	18	9,4	0	0
Totaal	191	100	153	100

In de kwantitatieve analyse blijven, na koppeling van de convenantgegevens uit de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer (zie hoofdstuk 3) aan de geweldsincidentgegevens uit de politieregistraties, 153 gemeenten over⁴¹.

De ingangsdatum van de convenanten voor de gemeenten met (convenant = «ja») varieert van 1994 tot december 2002 (zie tabel B2.6).

Voor de conceptconvenanten («ja (concept)») is aangegeven dat ze in 2003 van kracht zouden worden. Vier gemeenten («nee, wel gehad») hadden vóór 1999 een convenant maar in 1999–2002 niet meer.

Tabel B2.6: Ingangsdatum van het convenant

Ingangsdatum convenant tussen	Aantal gemeenten
Jan 1993 en jan 1999	18
Feb. 1999 en jan 2000	11
Feb. 2000 en jan 2001	13
Feb. 2001 en jan 2002	19
Feb. 2002 en dec. 2002	10
Totaal	71

⁴⁰ Bij de berekening van de omvang van het uitgaansgeweld is gebruik gemaakt van een andere lijst met gemeenten dan bij de inventarisatie van het aantal afgesloten convenanten. Het verschil bestaat uit gemeenten die na herindeling meer dan 25 000 inwoners hebben terwijl daarin geen woonkern is opgenomen die voor 1/1/1999 groter was dan 25 000 inwoners, gemeenten uit de regio Haaglanden en gemeenten die volgens de politieregio's geen uitgaansgebied/uitgaansgeweld hebben.

⁴¹ De reden waarom gemeenten buiten de kwantitatieve analyse vallen is ofwel dat ze in regio Haaglanden liggen, ofwel dat de betreffende politieregio oordeelde dat de gemeente niet over een uitgaansgebied beschikte en dus geen incidentgegevens aanleverde.

In de uiteindelijke onderzoeksdataset met maandgegevens per gemeente is bij 28% van de observaties een convenant in werking, zoals uit tabel B2.7 blijkt.

Tabel B2.7 verdeling observaties in onderzoeksdataset¹ naar variabele *in werking*

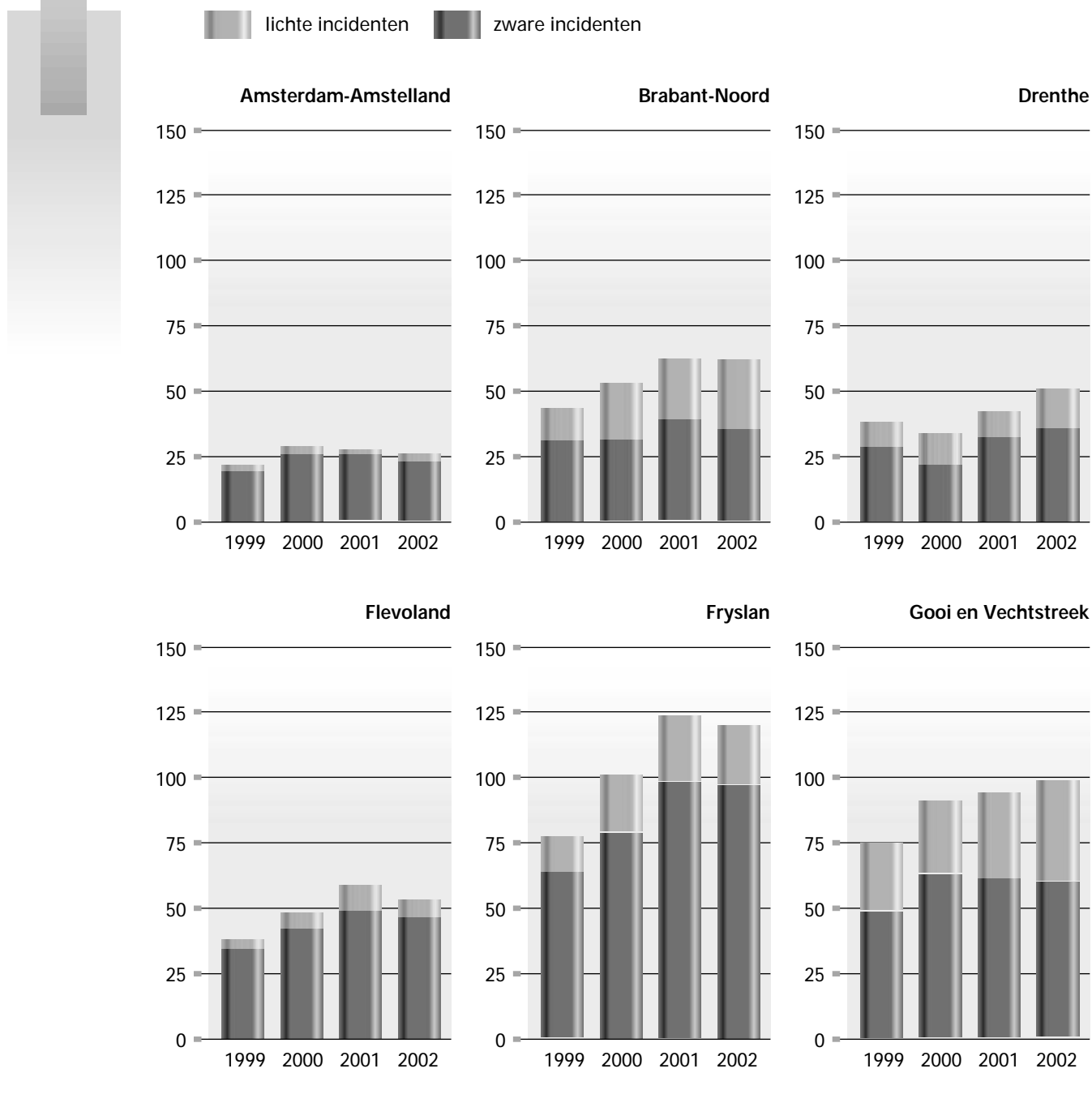
Variabele <i>in werking</i>	Frequentie	Percentage
Ja (1)	2000	28,2
Nee (0)	5 104	71,8
Totaal	7 104	100,0
Totaal	7 104	100,0

¹ De dataset bevat voor 145 gemeenten 48 observaties en voor 8 gemeenten 18 observaties.

Figuur 6

**Aantal geregistreerde uitgaansgeweldsincidenten per politieregio
(in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en een uitgaansgebied)**

per jaar, per 100.000 inwoners

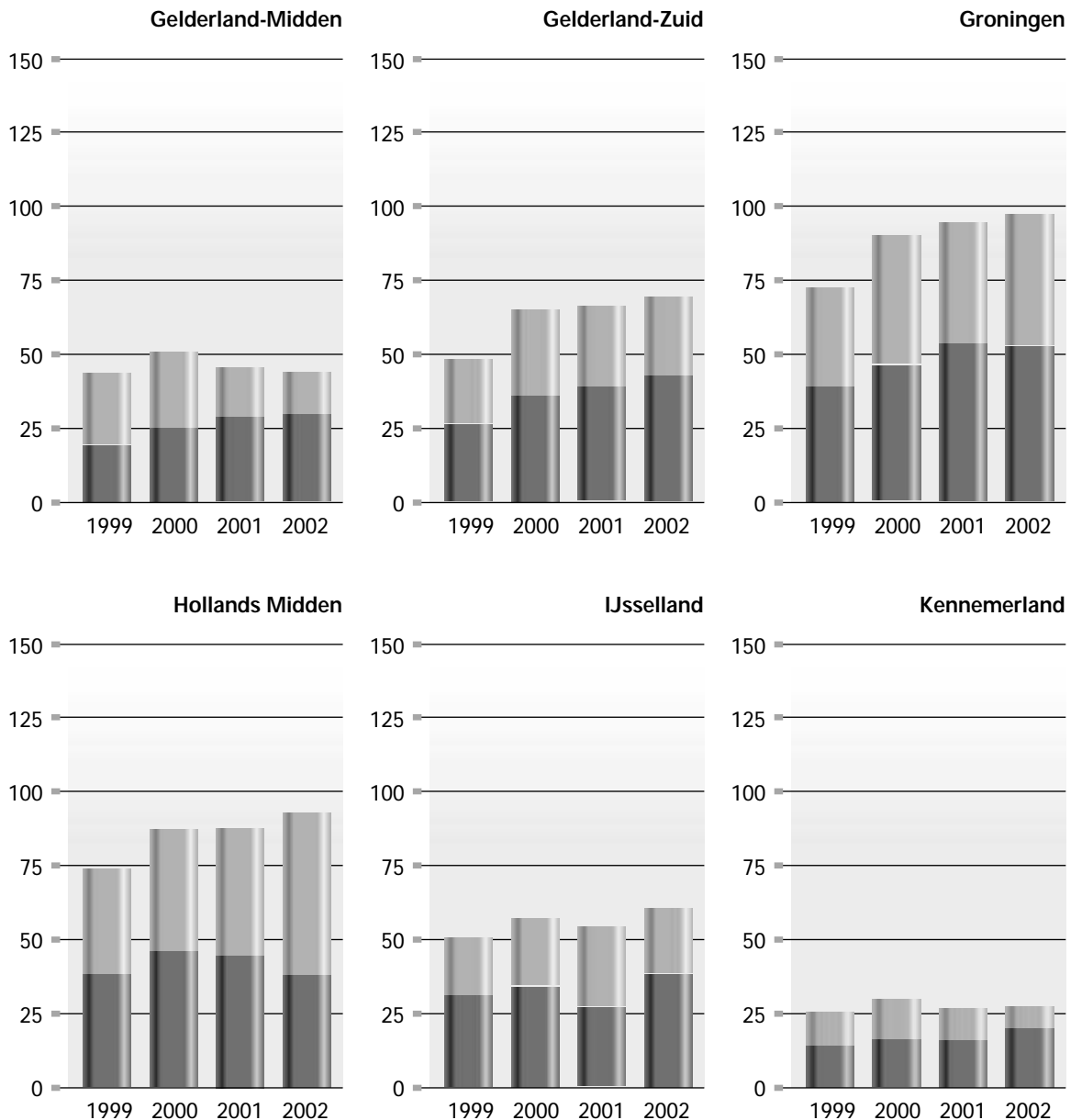


Figuur 7

**Aantal geregistreeerde uitgaansgeweldsincidenten per politieregio
(in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en een uitgaansgebied)**

per jaar, per 100.000 inwoners

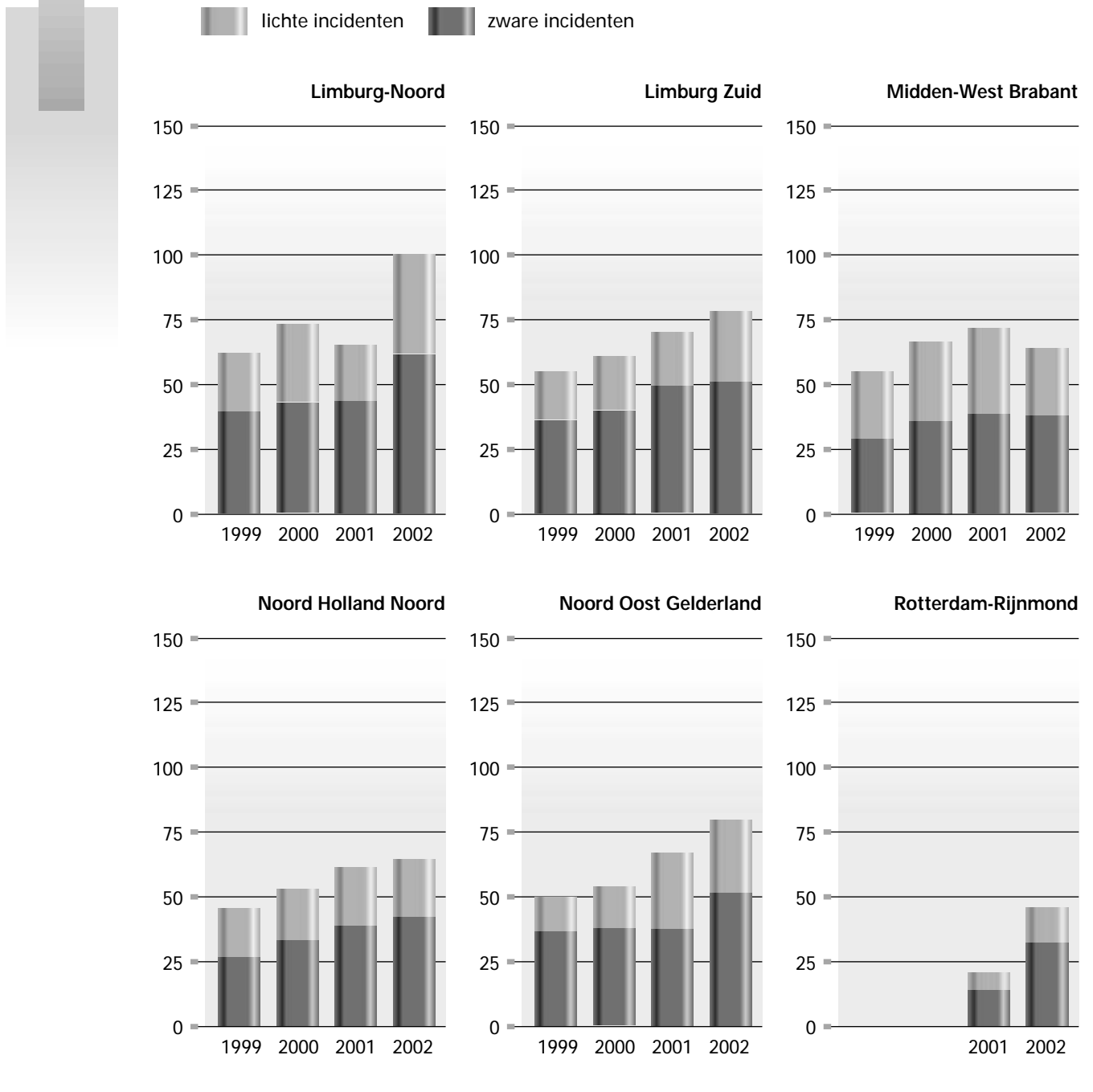
■ lichte incidenten ■ zware incidenten



Figuur 8

**Aantal geregistreerde uitgaansgeweldsincidenten per politieregio
(in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en een uitgaansgebied)**

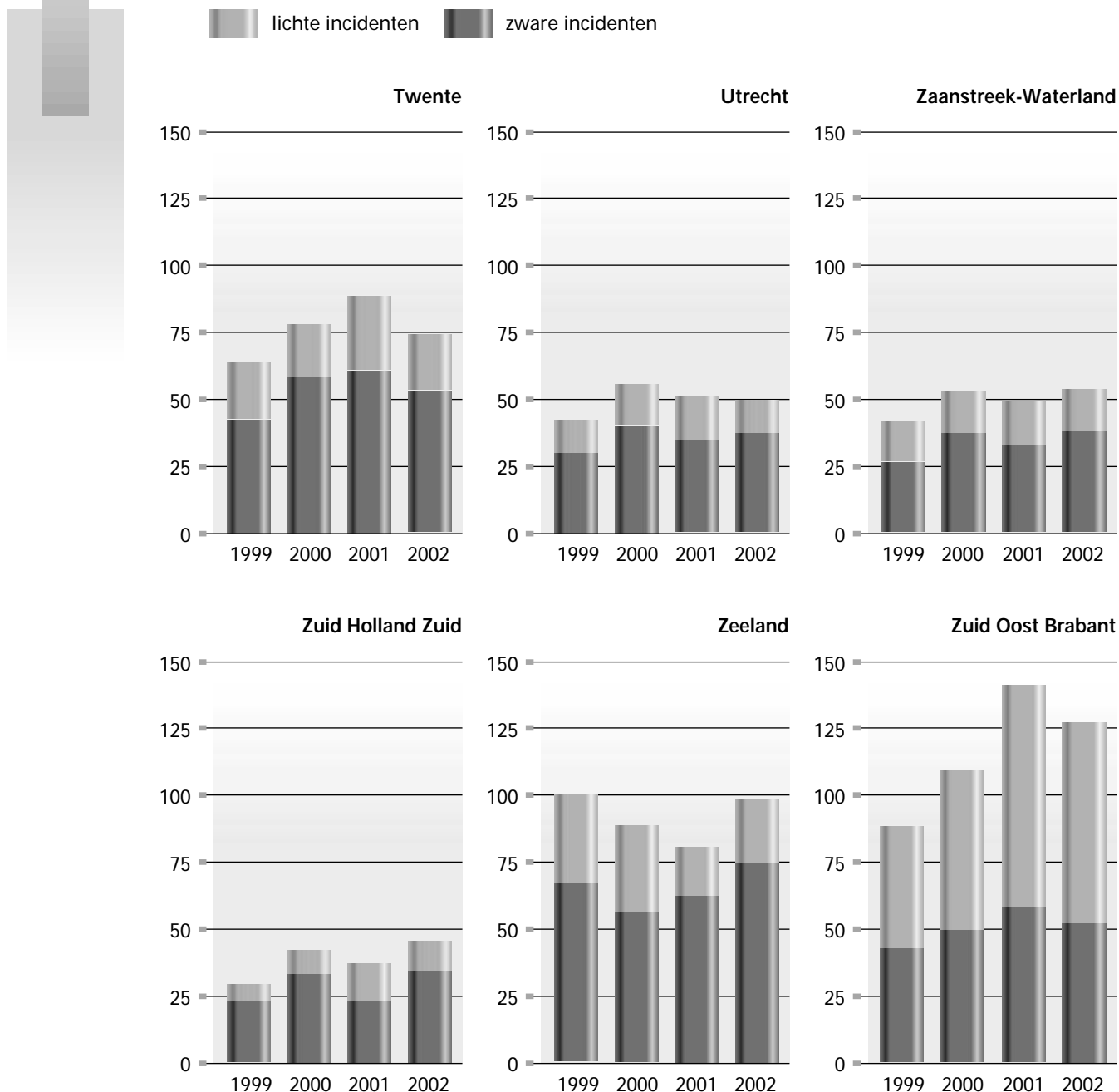
per jaar, per 100.000 inwoners



Figuur 9

**Aantal geregistreeerde uitgaansgeweldsincidenten per politieregio
(in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en een uitgaansgebied)**

per jaar, per 100.000 inwoners



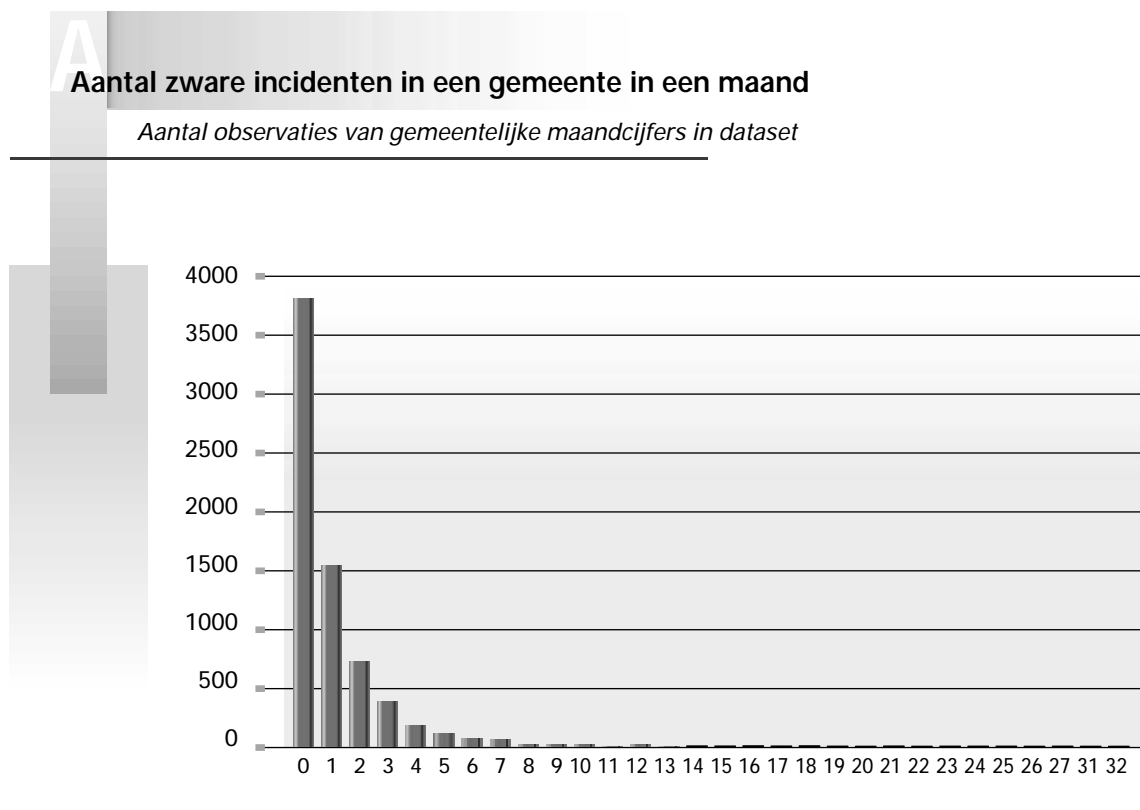
De politieregio Haaglanden is niet opgenomen omdat deze regio een ander registratiesysteem heeft waardoor het genereren van de benodigde cijfers te bewerkelijk was.

Geregistreerd uitgaansgeweld: fysieke geweldsincidenten in uitgaansgebieden op uitgaanstijdstippen (vrijdag 22.00–23.59, zaterdag 0.00–8.00 en 22–23.59, zondag 0.00–8.00) zals geregistreerd door de politie. Zie tabel B2.3 voor de specifieke incidentcodes en tabel B2.1 voor de indeling in «zwaar» en «licht» geweld. De regio's Amsterdam-Amstelland, Flevoland, Friesland, Limburg-Zuid en Rotterdam-Rijnmond gebruiken het Xpol-systeem. De overige regio's gebruiken het BPS.

Omdat het aantal uitgaansgeweldincidenten per maand in een gemeente nooit kleiner dan nul kan zijn en altijd een geheel getal is, is de Poisson-verdeling het meest geschikt voor deze dataset.

In onderstaande figuren is de verdeling van de waarde van het gemeentelijke maandcijfer weergegeven voor het aantal geregistreerde zware en lichte uitgaansgeweldincidenten (resp. Figuur 10 en Figuur 11).

Figuur 10

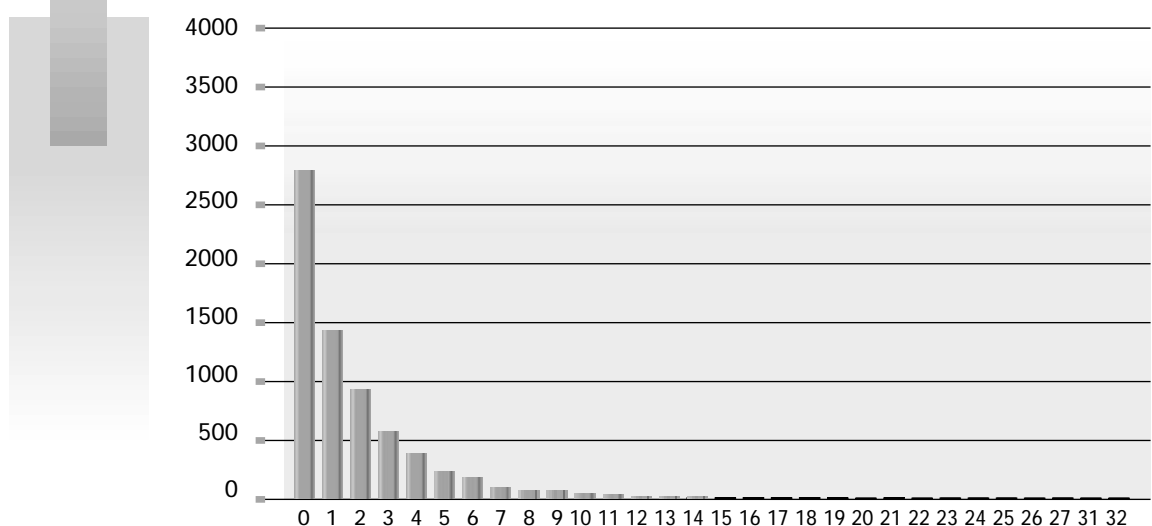


Het gemiddelde aantal geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten per gemeente per maand is 2 incidenten.

Aantal lichte incidenten in een gemeente in een maand

Aantal observaties van gemeentelijke maandcijfers in dataset

Figuur 11



Voor het aantal geregistreerde lichte geweldsincidenten per gemeente per maand geldt dat het gemiddelde 1,2 bedraagt. Opvallend aan de bovenstaande figuren is dat 0 de meest voorkomende waarde is, het komt dus vaak voor dat in een gemeente groter dan 25 000 inwoners in een maand geen enkel uitgaansgeweldsincident wordt geregistreerd. Verder kan uit de figuren worden opgemaakt dat de verdeling van de te verklaren variabele (geregistreerd uitgaansgeweld per maand op gemeenteniveau) niet symmetrisch is.

Met uitzondering van de gemeenten in de politieregio Haaglanden zijn alle gemeenten in Nederland waarop het convenantenbeleid zich richt in het onderzoek betrokken. We hebben dus vrijwel de gehele populatie in onze dataset. Dit pleit ervoor om gemeenten op te nemen als fixed effects in het model, waarbij voor elke gemeente een aparte parameter geschat wordt⁴².

Omdat in een grote gemeente meer incidenten voorkomen dan in een kleinere gemeente zijn de gegevens gecorrigeerd voor het aantal inwoners⁴³. Daarnaast is een correctie op het aantal weekends per maand gedaan⁴⁴. Hierdoor is de uitkomstvariabele het aantal incidenten per inwoner per weekend per maand.

⁴² Er is, met dank aan het CPB ook een random effects model geschat. Dit leverde vergelijkbare resultaten op.

⁴³ In het model is de logaritme van het aantal inwoners als een offset variabele opgenomen.

⁴⁴ In het model is de logaritme van het aantal weekends per maand als een offset variabele opgenomen.

Poissonverdeling

$$P(\gamma_{it}^{\lambda} | it) = \frac{e^{-\lambda_{it}} \lambda_{it}^{\gamma_{it}}}{\gamma_{it}!}$$

waarbij γ_{it} het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in maand t in gemeente i .

$i = 1, \dots, 153$ voor de gemeenten

$t = 1, \dots, 48$ voor de maanden⁴⁵

additieve model:

$\text{Log}(\lambda_{it}) = \alpha + \beta_i \text{gemeente}_i + \beta_j \text{jaar}_j + \beta \text{in werking} + \log(\text{inw}_i) + \log(\text{wknd}_t)$

(1)

waarbij

α = baseline, intercept

β_i = parameterwaarde voor gemeente_{*i*}; $\beta_1 = 0$

β_j = parameterwaarde voor jaar_{*j*}, $j=2000, \dots, 2002$; $\beta_{1999}=0$

β = parameterwaarde voor het in werking zijn van een convenant

inw_i = aantal inwoners gemeente_{*i*}

wknd_t = aantal weekends maand_{*t*}

λ_{it} = verwacht aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in gemeente *i*, maand *t*⁴⁶

Vergelijking (1) kan ook als *multiplicatief* model worden weergegeven:

$\lambda_{it} = e^\alpha \cdot e^{\beta_i \text{gemeente}_i} \cdot e^{\beta_j \text{jaar}_j} \cdot e^{\beta \text{in werking}} \cdot \text{inw}_i \cdot \text{wknd}_t$

(2)

Modelspecificatie

De gekozen fixed-effects benadering, waarbij voor elke gemeente een afzonderlijk gemeente-effect wordt geschat, heeft als gevolg dat het niet mogelijk is om andere verklarende variabelen die wel variëren tussen gemeenten maar niet over de tijd in het model op te nemen. Niettemin kan het wel interessant zijn als er gemeente-kenmerken zouden zijn die aantoonbaar van invloed zijn op het uitgaansgeweldsniveau in een gemeente. Daarom is hier in een eerder stadium wel op getoetst. Gestart is met een simpel model met alleen de effect-variabele waarop de onderzoeksvraag gericht is en de gemeente-effecten als verklarende variabelen (en aantal inwoners en aantal weekends per maand als off-set variabelen). Vervolgens zijn de jaren toegevoegd, deze bleken significant en verbeterden het model. Vervolgens werden kwartalen toegevoegd, dit met het oog op mogelijke seizoenseffecten. Deze bleken slechts voor één kwartaal significant op 5%, en bij vergelijking van het model met en zonder kwartalen bleek dat toevoeging van kwartalen het model niet voldoende verbeterde. Omdat het effect van een convenant mogelijk met enige vertraging optreedt zijn er variabelen *3mndinw*, *6mndinw* tot en met *18mndinw* geconstrueerd, analoog aan de variabele *in werking*. Deze zijn afzonderlijk en in combinaties toegevoegd aan het model en getoetst, maar bleken geen van allen significant.

Achtereenvolgens zijn de volgende gemeentekennmerken afzonderlijk aan het model toegevoegd en getoetst op significantie: sluitingstijdenregime, werkloosheidspercentage, allochtonenpercentage, stedelijkheid. Geen van allen bleek significant.

Voor de groep gemeenten met een convenant is nog een afzonderlijk model geschat, waarbij de convenantkenmerken aan het model werden toegevoegd en getoetst op significantie.

Beschrijving model in woorden

Het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten per inwoner per maand in een gemeente hangt samen met de gemeente zelf, het jaar en het aanwezig zijn van een convenant. In het model betekent dit dat het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten per inwoner per maand (de afhankelijke variabele) verklaard wordt door een gemeente-effect, het jaar en het al dan niet in werking zijn van een convenant. Door in de analyse de gemeenten als verklarende variabelen op te nemen⁴⁷ is het

⁴⁵ Voor de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond: $t=30, \dots, 48$.

⁴⁶ λ_{it} wordt ook wel de intensiteit van de Poissonverdeling genoemd.

⁴⁷ Dit gebeurt door het opnemen van dummy-variabelen, gemeente_{*i*}, $i=1152$, de dummy gemeente_{*i*} heeft alleen waarde 1 voor de observaties van gemeente *i*, voor de overige observaties heeft gemeente_{*i*} de waarde 0. De in Bijlage 2 genoemde gemeentekennmerken bleken geen van allen bij te dragen aan de verklaringskracht van het model en zijn daarom niet opgenomen (zie ook *modelspecificatie*).

aantal geregistreerde incidenten gecorrigeerd voor verschillen tussen gemeenten. Door opname van gemeentev variabelen spelen verschillen tussen gemeenten geen rol meer bij de vaststelling van het effect van het convenant. De analyses zijn uitgevoerd voor «zwaar», «licht» en «totaal» geregistreerd uitgaansgeweld.

Resultaten

In tabel B4.1 worden de parameterschattingen voor het model dat het aantal geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten in een gemeente verklaart weergegeven. De parameterschattingen geven de richting en omvang van de invloed van de in de eerste kolom genoemde verklarende variabele (bijvoorbeeld het jaar 2000) op de afhankelijke variabele (in dit geval geregistreerd zwaar uitgaansgeweld) weer.

Tabel B4.1: Model geregistreerd zwaar uitgaansgeweld

Variabele	Parameterwaarde ¹	Factor ²	t-waarde ³
Baseline ⁴	- 11.7438	.0000081	- 153 7367
In werking	0.0231	1.03	0.6911
jaar 2000	0.1362	1.14	5.3782
jaar 2001	0.1884	1.21	7.3341
jaar 2002	0.2492	1.28	9.0400
Gemeente ⁵	- 0.7070	.49	

¹ De parameterwaarde geeft op de logaritmische schaal de invloed van de variabele op geregistreerd zwaar uitgaansgeweld weer. Een positief teken geeft een toename van het aantal incidenten aan, een negatief teken een daling, de (absolute) waarde geeft aan hoe groot de stijging of daling is.

² De waarden in de kolom factor zijn berekend door de e (2,7182) macht van de parameterwaarde te berekenen en geeft de parameters voor het bijbehorende multiplicatieve model. De voorspelde waarde wordt berekend door de baseline te vermenigvuldigen met de factoren. Factoren groter dan 1 corresponderen met positieve parameters op de logaritmische schaal en leiden tot een hogere voorspelde waarden. Factoren kleiner dan 1 corresponderen met negatieve parameters en leiden tot een lagere voorspelde waarde.

³ De t-waarde is een maat voor statistische significantie, deze moet groter zijn dan 1,96.

⁴ Ook wel «intercept», geeft een startwaarde weer die voor alle observaties geldt.

⁵ Hier wordt het gemiddelde over de 153 gemeenten weergegeven.

In 1999 voorspelt het model in een gemiddelde gemeente zonder convenant in een maand met vier weekends een verwacht aantal geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten van 0.000016 per inwoner⁴⁸, dit is minder dan twee per 100 000 inwoners.

Uit de laatste kolom van tabel B4.1 (t-waarde) blijkt dat de variabele *in werking* niet significant is⁴⁹. Op basis van dit onderzoek kan dus geen effect van het in werking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten worden aangetoond.

⁴⁸ 0.0000081 (baseline) maal 0.49 (gemeente-effect) maal 4 (weekends per maand) = 0.000016.

⁴⁹ voor een significantieniveau van 5% moet de t-waarde bij 6947 vrijheidsgraden tenminste 1,96 bedragen (absolute waarde), voor een significantieniveau van 1% is dit 2,58.

⁵⁰ Mediaan:de helft van de gemeenten heeft een hogere en de helft van de gemeenten heeft een lagere waarde dan de mediaan. De mediaan (- 0.49) is in dit geval groter dan het gemiddelde (- 0.71) omdat het gemiddelde wordt beïnvloed door een aantal gemeenten met extreem lage waarden. In de tekst is het gemiddelde effect weergegeven door de e-macht te nemen.

De variatie tussen de gemeenten is aanzienlijk (ondanks de correctie voor aantal inwoners), de gemeente-effecten lopen uiteen van 0.0027 tot 2.34, het gemiddelde effect is 0.49, terwijl de mediaan 0.60⁵⁰ bedraagt. In woorden: in de «beste» gemeente worden 0 incidenten geregistreerd, terwijl in de «slechtste» gemeente zich bijna 8 geregistreerde zware uitgaansgeweldincidenten per 100 000 inwoners per maand voordoen.

De parameterwaarden voor de *jaar*variabele laten zien dat het geregistreerde uitgaansgeweld tussen 1999 en 2002 jaarlijks is gestegen. Zo ligt het geregistreerde uitgaansgeweldsniveau in 2002 zo'n 28% hoger dan in 1999 (factor jaar 2002 = 1.28, zie ook Fig. 2.1 in Hfst 2).

Het model voor de lichte incidenten is vergelijkbaar. Hierbij is het voorspelde aantal maandelijks incidenten in 1999 gelijk aan 0.0085 per 1000 inwoners (minder dan één per maand per 100 000 inwoners). De variabele *in werking* is niet significant. Zie tabel B4.2.

Tabel B4.2: Model geregistreerd licht uitgaansgeweld

Variabele	Parameter- waarde	Factor	t-waarde
Baseline	- 12.1018	0.0000055	- 153 6409
In werking	0.0212	1.0214	0.5172
jaar 2000	0.1538	1.1663	4.6557
jaar 2001	0.2140	1.2386	6.2422
jaar 2002	0.2101	1.2338	5.6061
<i>Gemeente</i>	- 0.963	0.382	

Succes- en faalfactoren convenant

In tabel B4.3 worden de schattingsresultaten voor het uitgebreide model dat het aantal geregistreerde lichte uitgaansgeweldincidenten verklaart, weergegeven. In het uitgebreide model wordt een onderscheid gemaakt tussen een «succes»- en een «gewoon» convenant (zie paragraaf 4.3.2).

Tabel B4.3: Model geregistreerd licht uitgaansgeweld, succes/faalfactoren

Variabele	Parameter- waarde	Factor	t-waarde
Intercept	- 12.0996	0.0000055	- 153 6391
«succes»- conv	- 0.1109	0.90	- 2.8728
«gewoon»-conv	0.1572	1.17	2.6878
jaar 2000	0.1526	1.16	4.8422
jaar 2001	0.20478	1.22	6.1707
jaar 2002	0.21264	1.24	5.7180

Vooral geschikt om uitgaansoverlast te bestrijden

Het uitgangspunt voor het afsluiten van een convenant is volgens de deelnemers vaak het bevorderen van veilig en gezellig uitgaan. Het afsluiten van het convenant moet gezien worden als signaal van betrokken partijen om overlast aan te pakken. Veel problemen liggen ook op het terrein van overlast. Wel zijn de deelnemers van mening dat ook de maatregelen gericht op het terugdringen van overlast uiteindelijk een bijdrage zouden moeten leveren aan de vermindering van het uitgaansgeweld (dus ook het geregistreerde uitgaansgeweld). Minder overlast betekent volgens de deelnemers minder «voedingsbodemp» voor geweld.

Samenwerking en effectiviteit van optreden

Dat een convenant een bijdrage kan leveren aan een goede samenwerking tussen de partners kwam ook naar voren in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Een aantal deelnemers gaf aan dat zij de indruk hadden dat de oplossingspercentages van geweldsincidenten sinds de invoering van het convenant in hun gemeente sterk verbeterd waren. Deze zouden gestegen zijn naar 60 à 70 procent. De Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van deze opmerkingen een extra analyse uitgevoerd om te verifiëren of er enige aanleiding is om te veronderstellen dat in gemeenten met een convenant de oplossingspercentages beduidend beter zijn dan in gemeenten zonder convenant. Hiertoe heeft zij één politieregio bereid gevonden om voor de eerder door die regio aangeleverde incidenten de eventuele dossiernummers door te geven. Indien een incident een dossiernummer heeft betekent dit dat er een verklaring van een verdachte is en dat het incident voor wat de politie betreft opgelost is. Voor de regio is geanalyseerd of de oplossingspercentages van de uitgaansgeweldincidenten tussen gemeenten met en zonder convenant significant van elkaar verschilden. Hierbij is ook naar de ontwikkeling van het oplossingspercentage in de tijd gekeken. Er bleek voor deze regio geen significant verschil in oplossingspercentage te zijn tussen gemeenten met en zonder convenant. Het gemiddelde oplossingspercentage voor de uitgaansgeweldincidenten bedroeg 28%.

Hoe meer aandacht, hoe meer geregistreerd

De Algemene Rekenkamer heeft de deelnemers gevraagd te onderbouwen waarom er in gemeenten met een convenant relatief meer aandacht voor geweld zou zijn dan in gemeenten zonder convenant (immers er is de laatste jaren ook nationaal gezien meer aandacht voor geweld). Genoemd werd dat in convenantgemeenten er sprake is van aanwezigheid van politie te voet in het uitgaansgebied (daar waar dit in gemeenten zonder convenant vaak niet zo is, of minder). Door de aanwezigheid van de politie ter plaatse wordt meer geweld geregistreerd. Anderzijds wordt door betrokkenen bij convenanten vaak genoemd dat door de opvallende aanwezigheid van de politie in het uitgaansgebied juist veel geweld voorkomen wordt. Bij de mogelijk verbeterde meldingsbereidheid van horecaondernemers werden door andere deelnemers kanttekeningen geplaatst; er blijven voor ondernemers vaak toch wel belemmeringen om alles te melden omdat bijvoorbeeld gemeenteraden horecagelegenheden sanctioneren op basis van het aantal meldingen.

De Algemene Rekenkamer heeft, om de kwaliteit van het effectiviteitsdeel van dit onderzoek te waarborgen, een externe klankbordgroep ingesteld. Deze is gedurende het onderzoek drie maal bijeengekomen, en heeft met het onderzoeksteam de onderzoeksopzet en analyseresultaten bediscussieerd. Vanuit de klankbordgroep kwam ook de wens naar voren om het kwantitatieve materiaal aan te vullen met kwalitatief materiaal zoals de sessie met praktijkdeskundigen, en het een nacht meelopen met een horecadienst van de politie door de onderzoekers.

De volgende personen hadden zitting in de klankbordgroep:

- Prof. dr. mr. C. Bijleveld, senior onderzoeker, Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden; hoogleraar, Vrije Universiteit, Amsterdam
- Dr. K. Wittebrood, senior onderzoeker, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Drs. A. L. Daalder, senior projectbegeleider, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum
- Drs. A. C. Spapens, onderzoeker, vakgroep Strafrecht, Universiteit Tilburg

In een later stadium van het onderzoek zijn de resultaten en de interpretatie daarvan doorgesproken met een extern deskundige:

- Drs. B. A. Vollaard, onderzoeker, Centraal Plan Bureau

Zicht op geweld in 's Hertogenbosch, NPA, 2001.

Uitgegaan en ingesloten, oorzaken van uitgaansgeweld in de politieregio Brabant Zuid-Oost, Spapens, Hoogeveen, Pardoel, IVA, 2001.

Geweld in het publieke domein, een probleembeschrijving, Politie Haaglanden, 2001.

Geweld verteld; daders, slachtoffers en getuigen over «geweld op straat», Beke, de Haan en Terlouw, 2001.

Geweld: gemeld en geteld, een analyse van aard en omvang van geweld op straat tussen onbekenden, Beke, de Haan en Terlouw, 2000.

Evaluatie Nee! Tegen geweld (Leeuwarden).

Blauwe plekken- analyse van het uitgaansgeweld in Haarlem-Centrum, Pennings, Vriezelaar, Politie Kennemerland, 2001.

Geweldige registratie. Verslag van een evaluatief onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie, Overbeke, DSP-groep Amsterdam, 2003.

Politie en geweld, in 't Velt, NPA-onderzoeksgroep, 2003.

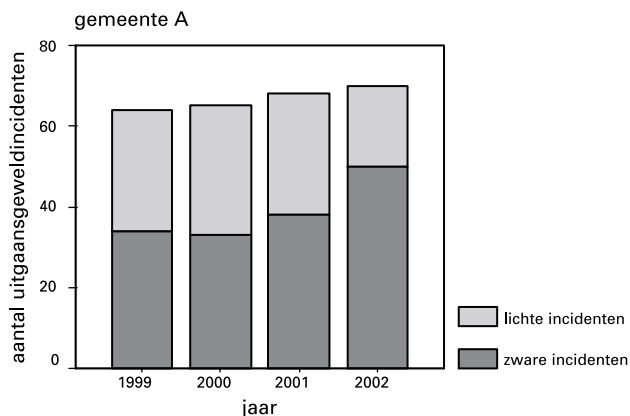
Geweld in Nederland: aard, omvang en ontwikkeling: van grote lijnen naar een lokale oriëntatie, W.Ph. Stol, 2003 (artikel in Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg).

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
BNP	Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002
BPS	Bedrijfsprocessen systeem
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GSB	Grotestedenbeleid
ICT	Informatie Communicatie Technologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVA	Instituut voor Arbeidsvraagstukken
ILV	Informatiepunt Lokale Veiligheid
IVP	Integraal Veiligheidsprogramma 1999
KHN	Koninklijk Horeca Nederland
LOVR	Landelijke Organisatie voor Veiligheid en Respect
NPA	Nederlandse Politie Academie
NPC	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
PMB	Politiemonitor Bevolking
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBS	wijk, buurt en subbuurt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatie Centrum

GEMEENTEN IN DIT ONDERZOEK

Voor elke in dit onderzoek betrokken gemeente⁵¹ en voor elke politieregio zijn de bevindingen weergegeven op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Hieronder allereerst een voorbeeld van welke informatie u kunt aantreffen per gemeente, en vervolgens een opsomming van de gemeenten in dit onderzoek (per politieregio).



Ingangsdatum convenant in gemeente A: 00-00-0000

Onderwerpen:

Aanwezigheid vast aanspreekpunt	ja
Overig toezicht	nee
Consequenties verbinden aan een evaluatie	nee
Alcohol	ja
Drugs	ja
Vervuiling en/of vernieling en/of geluidsoverlast en/of verkeer	ja
Slag-, steek en of vuurwapens	ja
Discriminatie	nee
Brandpreventie	nee
Huisregels in horeca	ja
Toelating en/of toegangsontzegging in horeca	nee
Sluitingstijden (regimes)	ja
Vervolging	ja
Elkaar aanspreken op naleving	nee
Cameratoezicht	nee
Toezicht in horeca en/of toezicht horeca op straat en/of toezicht politie en/of waarschuwingen en signaleringsplan	ja

Politieregio's:

Amsterdam-Amstelland

Brabant-Noord

Gemeenten:

- Amstelveen
- Amsterdam
- Uithoorn
- Bernheze
- Boxmeer
- Boxtel
- 's-Hertogenbosch
- Heusden
- Oss
- Sint-Michielsgestel
- Uden

⁵¹ Politieregio Haaglanden kon niet tijdig de gevraagde gegevens leveren.

Politieregio's:	Gemeenten:	
Brabant-Zuid-Oost	Veghel	
	Vught	
	Best	
	Deurne	
	Eindhoven	
	Geldrop	
	Gemert-Bakel	
	Helmond	
	Valkenswaard	
	Veldhoven	
Drenthe	Assen	
	Borger-Odoorn	
	Coevorden	
	Emmen	
	Hoogeveen	
	Meppel	
	Midden-Drenthe	
	Noordenveld	
	Tynaarlo	
	Almere	
Flevoland	Dronten	
	Lelystad	
	Noordoostpolder	
	Achtkarspelen	
Friesland	Heerenveen	
	Leeuwarden	
	Ooststellingwerf	
	Opsterland	
	Skarsterlan	
	Smallingerland	
	Sneek	
	Tytsjerksteradiel	
	Arnhem	
	Gelderland-Midden	Barneveld
Duiven		
Ede gld		
Nijkerk		
Renkum		
Rheden		
Wageningen		
Zevenaar		
Gelderland-Zuid		Beuningen
		Buren
	Culemborg	
	Geldermalsem	
	Nijmegen	
	Tiel	
	Wijchen	
	Zaltbommel	
	Gooi en Vechtstreek	Bussum
		Hilversum
Huizen		
Groningen	Delfzijl	
	Groningen	
	Hoogezand-Sappemeer	

Politieregio's:	Gemeenten:
Haaglanden	Stadskanaal Veendam Delft Den Haag Leidschendam-Voorburg Naaldwijk Pijnacker-Nootdorp Rijswijk Wassenaar Zoetermeer
Hollands Midden	Alphen aan den Rijn Gouda Katwijk zh Leiden Noordwijk zh Waddinxveen
IJsselland	Dalfsen Deventer Hardenberg Kampen Raalte Steenwijk Zwolle
Kennemerland	Beverwijk Haarlem Haarlemmermeer Heemskerk Heemstede Velsen
Limburg-Noord	Roermond Venlo Venray Weert
Limburg-Zuid	Brunssum Heerlen Kerkrade Landgraaf Maastricht Sittard-Geleen Stein
Midden- en West-Brabant	Bergen op Zoom Breda Drimmelen Etten-Leur Halderberge Moerdijk Oisterwijk Oosterhout Roosendaal Tilburg Waalwijk Werkendam
Noord en Oost Gelderland	Apeldoorn Doetinchem Epe

Politieregio's:	Gemeenten:
	Ermelo
	Harderwijk
	Nunspeet
	Winterswijk
	Zutphen
Noord-Holland Noord	Alkmaar
	Bergen nh
	Castricum
	Den Helder
	Heerhugowaard
	Hoorn nh
Rotterdam-Rijnmond	Barendrecht
	Capelle aan den IJssel
	Hellevoetsluis
	Krimpen aan den IJssel
	Maassluis
	Ridderkerk
	Rotterdam
	Schiedam
	Spijkenisse
	Vlaardingeng
Twente	Almelo
	Dinkelland
	Enschede
	Hellendoorn
	Hengelo ov
	Hof van Twente
	Oldenzaal
	Rijssen
Utrecht	Amersfoort
	De Bilt
	De Ronde Venen
	Houten
	IJsselstein
	Leusden
	Maarssen
	Nieuwegein
	Soest
	Utrecht
	Veenendaal
	Woerden
	Zeist
Zaanstreek-Waterland	Edam-Volendam
	Purmerend
	Zaanstad
Zeeland	Goes
	Middelburg
	Schouwen-Duiveland
	Terneuzen
	Vlissingen
Zuid-Holland-Zuid	Dordrecht
	Gorinchem
	Papendrecht
	Zwijndrecht

In het onderzoek convenanten uitgaansgeweld is geïnventariseerd hoe vaak de volgende thema's in de ontvangen convenanten voorkomen. Het gaat dan in de eerste plaats om concrete maatregelen die zijn opgenomen/aangekondigd en niet voornemens dan wel initiatieven om onderzoek te doen op een van deze thema's dan wel algemene waarborgen (bijvoorbeeld: «om de kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen dienen vervuiling en vernieling etc. te worden bestreden»).

- Alcohol; maatregelen in het convenant die gericht zijn op het terugdringen van alcohol(misbruik)
- Drugs; maatregelen in het convenant die gericht zijn op het voorkomen van drugsgebruik/handel Beide thema's dienen expliciet in het convenant geregeld te zijn. Als de thema's in algemene termen zijn opgenomen onder bijvoorbeeld «huis- en gedragsregels» of «toelating» scoort het thema niet.
- Vervuiling/glas; maatregelen in het convenant om vervuiling van de omgeving rondom horeca-inrichtingen tegen te gaan en glasoverlast te beperken
- Vernieling; maatregelen in het convenant om de (gevolgen van) vernieling tegen te gaan
- Geluidsoverlast; maatregelen in het convenant om geluidsoverlast tegen te gaan
- Verkeer; maatregelen in het convenant om verkeer en vervoerszaken in banen te leiden Voor deze vier thema's geldt dat er iets expliciet over is opgenomen in het convenant. Als de thema's zijn opgenomen onder bijvoorbeeld «huis- en gedragsregels» of «toelating» is veelal sprake van een algemene regel. In dat geval scoort het thema niet.

Bijvoorbeeld: «De gemeente draagt zorg voor de reiniging van het uitgaansgebied.» Dit is niet een concrete maatregel.

Ten behoeve van de scores zijn deze vier thema's bijeen genomen: het gaat om onderwerpen die niet een directe relatie hebben met geweldsincidenten in uitgaansgebieden, maar meer betrekking hebben op openbare orde in het algemeen.

Voor de totaalscore van deze categorie is het voldoende als tenminste één thema werd aangetroffen.

- Wapens; maatregelen om wapens te weren uit uitgaansgebieden
 - Discriminatie; maatregelen om discriminatie tegen te gaan.
 - Brandpreventie; maatregelen om brand(gevaren) te voorkomen
- Voor alle drie thema's geldt dat er iets expliciet over is opgenomen in het convenant. Als de thema's zijn opgenomen onder bijvoorbeeld «huis- en gedragsregels» of «toelating» is veelal sprake van een algemene regel en scoort het thema niet.

- Huisregels; opsommen van huisregels in de horeca of concrete afspraken

Hieronder vallen bijvoorbeeld de huisregels van KHN (er zijn regels punt uit) maar bijvoorbeeld ook andere algemeen geformuleerde huis- en gedragsregels zoals bijvoorbeeld: wapens, drugs en discriminatie zijn verboden.

Alleen als deze onderwerpen expliciet geregeld zijn (bijvoorbeeld apart kopje en een uitgebreidere concretere maatregel dan scoren zij ook onder de thema's hiervoor genoemd (Alcohol, drugs enz.)

- Toelating(ontzegging); afspraken over toelatingsregels en afspraken over omstandigheden waarin de toegang ontzegt kan worden. Bijvoorbeeld zwarte lijsten, toegangscontroles.
- Sluitingstijden; acties van horecaondernemers om overlast rondom sluitingstijden te beperken of afspraken over de sluitingstijden. Deze dienen concreet te zijn uitgewerkt: muziek zachter, lichten aan, geen drank meer schenken, enz.
- Vervolging; afspraken over vervolging door OM na melding van incidenten door politie. Het gaat dan vooral om concrete maatregelen zoals lik-op-stuk-beleid eventueel uitgewerkt in concrete sancties.
- Aanspreken; afspraken dat actoren elkaar kunnen aanspreken op de naleving van bepalingen in het convenant.
- Camera's; bepalingen over cameratoezicht, maar niet het voornemen hiertoe of het exploreren van de mogelijkheden ervan.
- Toezicht in zaak; bepalingen en uitwerking van de wijze waarop horecamanagers/personeel toezicht houden in de zaak
- Toezicht horeca straat; bepalingen en uitwerking van de wijze waarin horeca toezicht houdt in het gebied rondom de horeca. Het gaat hier niet zozeer om toezicht op het terras maar binnen een bepaalde straal (bijv 25 meter) van de onderneming, of bijvoorbeeld portiers die in het horecagebied op straat rondlopen.
- Toezicht politie; bepalingen over de wijze waarop de politie toezicht houdt in het uitgaansgebied, zoals bijvoorbeeld surveillance te voet of op de uitgaansavonden.
- Waarschuwing & signaleringsplan; bepalingen/plan over de wijze waarop actoren elkaar informeren in geval van incidenten, bijvoorbeeld portiers die informatie naar elkaar toespelen.
- Toezicht overige; bepalingen over toezichthouders anders dan horecamedewerkers en politie
- Aanspreekpunt; bepalingen over (vaste) aanspreekpunten bij de bij het convenant betrokken actoren, veelal een politieagent.
- Consequenties evaluatie; bepalingen over concrete consequenties naar aanleiding van de evaluatie van het *convenant*, dus niet op grond van bijvoorbeeld overleg/op grond van ervaringen.