

EVALUATIE KWALITEITSMETER VEILIG UITGAAN: KENNIS OVER EFFECTIVITEIT



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

KWALITEITSMETER VEILIG
UITGAAN: KENNIS OVER
EFFECTIVITEIT

- eindrapport -

S.R.E. Gosepa MSc
Mr. drs. A. Schreijenberg
Drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, december 2011
RegioPlan publicatienr. 2070

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC,
ministerie van Veiligheid en Justitie.

VOORWOORD

Sinds enkele jaren wordt in tientallen gemeenten gewerkt aan het bevorderen van veilig uitgaan volgens de methode van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU). Hierbij wordt een combinatie van maatregelen ingezet door een samenwerkingsverband van horecaondernemers, politie, gemeentebestuur en Openbaar Ministerie (OM). Door de vele verschillende maatregelen die worden toegepast en vaak ook door een tekort aan gegevens over de onveiligheid in uitgaansgebieden is het lastig om de effecten van de KVU empirisch vast te stellen. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de KVU effectief kan zijn, afgemeten aan kennis uit de literatuur over maatregelen, samenwerking en landelijke ondersteuning. In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- dhr. prof. dr. Pieter Tops (Politieacademie en Tilburg University, voorzitter);
- mw. drs. Ivoline van Erpecum (ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid);
- dhr. dr. John Goedee (Tilburg University, School of Social and Behavioral Sciences);
- mw. dr. Marianne van Ooyen-Houben (ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC);
- dhr. dr. Gijs Weijters, (ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC);
- mw. prof. dr. Karin Wittebrood (Sociaal en Cultureel Planbureau en Universiteit van Amsterdam).

Wij danken de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop ze het onderzoek hebben begeleid.

Ger Homburg
projectleider

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	i
1	Inleiding	1
	1.1 Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan	1
	1.2 Doel van het onderzoek en vraagstelling.....	2
	1.3 Leeswijzer	4
2	Methode van het onderzoek	5
	2.1 Inleiding.....	5
	2.2 Interventies.....	5
	2.3 Samenwerking en ondersteuning	9
	2.4 De opzet van de KVV in gemeenten.....	10
3	Maatregelen voor veilig uitgaan en effectiviteit	13
	3.1 Inleiding.....	13
	3.2 De maatregelen voor veilig uitgaan: overzicht.....	13
	3.3 Maatregelen gericht op het vergroten van de pakkans.....	14
	3.4 Maatregelen die criminaliteit moeilijk maken	26
	3.5 Maatregelen tegen criminaliteit uitlokkende situaties	30
	3.6 Maatregelen die geen mogelijkheid geven voor excuses..	34
	3.7 Slot: maatregelen veilig uitgaan en kennis over effectiviteit	44
4	Samenwerking bij KVV	47
	4.1 Inleiding.....	47
	4.2 Voorwaarden voor effectieve (netwerk)samenwerking.....	48
	4.3 Analyse kader lokale samenwerking.....	54
	4.4 Landelijke ondersteuning	54
5	KVV en effectiviteit	57
	5.1 Inleiding.....	57
	5.2 KVV in de gemeenten.....	57
	5.3 Interventies en effectiviteit	59
	5.4 Samenwerking en effectiviteit	61
	5.5 Landelijke aansturing	64
	5.6 Overzicht: KVV in gemeenten.....	65
6	Een effectieve KVV: discussie	67
	Literatuur	71
	Bijlagen	81
	Bijlage 1 Zoekresultaten veilig uitgaan	83
	Bijlage 2 Vijf principes voor situationele preventie	85

SAMENVATTING

Onderzoek naar condities voor een effectieve KVVU

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effectiviteit van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVVU).

De KVVU is een hulpmiddel voor lokale initiatieven op het gebied van veilig uitgaan. Het doel van de KVVU is het vergroten van de veiligheid in uitgaansgebieden. Dit gebeurt door het stimuleren van de samenwerking van betrokken partijen (bestuur, Openbaar Ministerie, politie en horecaondernemers), door de problemen op het gebied van de veiligheid in kaart te brengen en door deze gezamenlijk aan te pakken.

De KVVU is een initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V en J, voorheen ministerie van Justitie). In 2005 is de KVVU overgedragen aan het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), dat hiervoor samenwerkt met Koninklijke Horeca Nederland (KHN). KHN biedt ondersteuning bij het toepassen van de KVVU en is sinds 2006 verantwoordelijk voor de invoering in gemeenten. Het CCV houdt de ontwikkelingen bij en beheert de KVVU. De KVVU is daarmee een instrument voor een lokale aanpak, die vanuit het landelijke perspectief door de meest betrokken ministeries (het ministerie van V en J en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ook financieel) wordt gestimuleerd en gevolgd met het oog op de betekenis voor het landelijke veiligheidsbeleid.

Het onderzoek naar de KVVU heeft tot doel om zicht te geven op condities voor een effectief veilig-uitgaansbeleid en op de mate waarin de huidige KVVU daaraan voldoet. Daarmee moet duidelijker worden of de KVVU in zijn huidige opzet – een landelijk beleidsprogramma met landelijk georganiseerde ondersteuning en uitwerking door lokale partners – effectief kan zijn en waar mogelijke verbeterpunten liggen.

In het onderzoek zijn vier onderdelen onderscheiden:

- een literatuuronderzoek om maatregelen te identificeren die voor de bevordering van veilig uitgaan kunnen worden ingezet en om hun effectiviteit vast te stellen;
- een literatuuronderzoek om vast te stellen onder welke condities samenwerking tussen de betrokken partijen effectief kan zijn;
- een literatuuronderzoek om vast te stellen onder welke condities landelijke aansturing effectief kan zijn;
- documentonderzoek en interviews bij een steekproef van 22 gemeenten met KVVU-ervaring om vast te stellen hoe de resultaten van het literatuuronderzoek zich tot de KVVU-praktijk verhouden.

De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten die in 2008 of eerder met (de voorbereiding van) een KVVU zijn begonnen.

Interventies en effectiviteit

Met het literatuuronderzoek zijn 48 interventies geïdentificeerd die deel kunnen uitmaken van veilig-uitgaansbeleid. Deze interventies zijn ingedeeld in vier categorieën die voortkomen uit de situationele-preventietheorie. In elk van de vier categorieën staat een principe centraal, dat kan bijdragen aan het voorkomen van onveiligheid: het vergroten van de pakkans (risico's vergroten), het vergroten van de inspanning die nodig is voor het plegen van delicten of het veroorzaken van overlast (inspanning vergroten), het voorkomen van situaties die criminaliteit uitlokken (provocaties verminderen) en het wegnemen van mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses (excuses verwijderen).

Over zeven interventies concluderen we op grond van de literatuur dat ze effectief zijn in termen van het verbeteren van de objectieve of de subjectieve veiligheid. Dat geldt echter niet altijd in de context van veilig uitgaan: daarbinnen zijn vijf maatregelen effectief. Zeven maatregelen zijn veelbelovend: er zijn aanwijzingen dat ze effectief zijn, maar het bewijs is niet sterk genoeg om daar nu al toe te kunnen besluiten. Van 35 maatregelen is onbekend of ze effectief zijn. Dat betekent niet dat ze niet effectief zijn: er is niet voldoende onderzoek uitgevoerd om vast te stellen wat het effect is. Eén interventie is niet effectief en één interventie is contraproductief.

Tabel S.1 Maatregelen Veilig Uitgaan ingedeeld naar effectiviteit

Pakkans vergroten	Moeilijk maken	Criminaliteit uitlokkende situaties voorkomen	Geen mogelijkheden geven voor excuses
Effectief		Effectief	
Vergroten politiecapaciteit		Straten afsluiten	
Problem oriented policing/ gerichte politie-inzet			
Straatverlichting			
Buurtpreventie/ burgersurveillance			
Effectief, maar niet voor veilig uitgaan			
Cameratoezicht			
Functioneel toezicht			
Veelbelovend	Veelbelovend		Veelbelovend
Horecapreventieteam	Preventief fouilleren		Gedragscodes
	Bewaakt parkeren		Safer bars/Bar veilig/Barcode
	Deurbeleid/ toelatingsbeleid		Community policing
Effectiviteit onbekend, mogelijk indirect effectief			
Aangiften en meldingen bevorderen			
Meldpunt horeca			
Horecatelefoon			
Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Uitbreiding surveillance (ongericht)	Wapenkluisen	Sluitingstijdenregimes/ afkoelperiode	Gedragsregels/ huisreglementen
Vestiging politiepost	Plastic drinkservies	Afvoerroutes/ verkeersregulatie/ verkeerscirculatie	Parkeerregels
Toezicht door particuliere beveiligers		Taxibeleid/ vervoersaanbod	Terrassenbeleid
Bouwkundige aanpassingen		Chocola uitdelen	Evenementenbeleid
Uitbreiden politieursurveillance		Zintuigbeïnvloeding	Verkeersborden plaatsen
		Reiniging	Opstapplaatsen
		Bestrating	SUS-teams
			Horecaontzegging
			Plaatsen urinoirs
			Weekendarrangement
			Tijdsrestrictie alcoholverkoop
			Voedsel uitdelen
			Alcoholbeleid
			Alcohol- en drugscontrole
			COVAID
			Festivalbier
			Niet effectief
			Voorlichting over gedrag
Contraproductief			
Surveillance op de fiets			

Effectieve interventies zijn vooral te vinden onder de interventies die niet specifiek voor veilig uitgaan zijn ontwikkeld en die zeker niet alleen in de context van veilig uitgaan worden toegepast. De bredere toepassing van deze maatregelen zal hebben bijgedragen aan een grotere aandacht van onderzoekers en beleidsmakers, wat heeft geleid tot een voldoende hoeveelheid studies van goede kwaliteit. Een belangrijke kanttekening bij enkele effectieve interventies is dat hun effectiviteit juist niet opgaat in een uitgaanscontext. Het gaat om interventies die ingrijpen op het risicomijdende gedrag van potentiële daders. Uitgaansgeweld kent veel impulsief gedrag, dat zich minder goed laat beïnvloeden door de risicovergroten maatregelen dan berekenend gedrag. Dit wordt in evaluaties van bijvoorbeeld cameratoezicht ook expliciet erkend. Cameratoezicht is daardoor aangemerkt als een interventie die niet effectief is voor de bevordering van de veiligheid in uitgaansgebieden. Voor andere effectieve interventies die gericht zijn op het vergroten van risico's is niet zo expliciet vastgesteld dat ze in de specifieke uitgaanscontext niet effectief zijn.

Inhoudelijk gezien zijn de effectieve interventies (op één na) gericht op versterking van toezicht en handhaving in uitgaansgebieden, waarbij de politie, al dan niet samen met burgers, de belangrijkste actor is ('risico's vergroten'). Belangrijk is dat de politie-inzet niet ongericht is, maar specifiek op de grootste risico's wordt gericht (plaatsen, delicten, tijden). Interventies die gericht zijn op het verbeteren van de informatiepositie van de politie en die op zichzelf niet effectief zijn (zoals de instelling van een meldpunt horeca of het bevorderen van aangiften en meldingen) kunnen mogelijk wel helpen om de effectiviteit van (gerichte) politie-inzet te versterken.

Voor de meer specifiek op de horeca en op veilig uitgaan gerichte maatregelen is weinig onderzoek naar de effectiviteit beschikbaar en er kan daardoor ook weinig over de effectiviteit worden geconcludeerd.

Situationele preventie

Bezien vanuit de principes van de situationele preventie is er het meeste zekerheid over de effectiviteit van interventies die zich richten op het vergroten van de risico's van crimineel of overlastgevend gedrag ('de pakkans'). Dit is de meer repressieve kant van de criminaliteitspreventie. De minste zekerheid over effectiviteit is er bij interventies die gericht zijn op het verwijderen van excuses en op het verminderen van provocaties. Dit is de veel minder repressieve kant, met veel aandacht voor activiteiten als informeren, voorlichten, overtuigen en het voorkomen van situaties die in een conflict kunnen uitmonden. De bijdrage van de maatschappelijke partners van politie en bestuur in de KVVU-samenwerking, de horecaondernemers, is hier in potentie veel groter dan bij de repressieve interventies.

Belangrijk is ook dat de interventies in de categorie 'pakkans vergroten' allemaal een beroep doen op de (min of meer rationele) kosten-batenafweging van potentiële daders. Deze kosten-batenafweging heeft in een uitgaanscontext, met potentiële daders die relatief vaak onder invloed zijn van alcohol en drugs, mogelijk minder effect dan in andere contexten. Gedrag zal in een uitgaanscontext onder invloed van het middelengebruik vaker impulsief zijn. Dat pleit voor een grotere nadruk op interventies volgens de andere principes van de situationele preventie. Hier zijn echter weinig effectieve interventies geïdentificeerd.

Samenwerking en landelijke ondersteuning

In het literatuuronderzoek zijn principes van (of condities voor) effectieve samenwerking gevonden op het terrein van de omgeving (context), de structuur en het management van de samenwerking. Het gaat om de volgende factoren:

- context: voldoende middelen, eenduidig doel en belang, voortzetting van eerdere samenwerking, weinig personele wisselingen, frequent en fysiek overleg;
- structuur: krachtige kernorganisatie, compact netwerk, samenwerkingspartners met doorzettingsmacht, flexibiliteit met betrekking tot interne regels, aanwezigheid hiërarchische relaties en resultaatverplichtingen;
- management: borging van de missie, visie en doelen door projectleider, leren van vergelijkbare en succesvolle samenwerkingsverbanden.

In de literatuur is bij deze factoren geen normstelling aangetroffen, bijvoorbeeld voor de omvang van het netwerk (wat is de optimale omvang?) of de beschikbaarheid van middelen (hoeveel middelen?).

Landelijke ondersteuning kan de effectiviteit van de lokale samenwerking vergroten door:

- het stimuleren van deelname aan de samenwerking, het wegnemen van belemmeringen voor deelname en het bevorderen van communicatie over de samenwerking, de beleidsdoelen en de realisatie ervan;
- het beschikbaar stellen van middelen die aansluiten bij de lokale vragen, in termen van geld, kennis en expertise (methodieken, instrumenten);
- een structuur voor ondersteuning die aansluit bij lokale verhoudingen en lokale belangen.

De opzet van de KVVU in gemeenten

De laatste stap in het onderzoek is een confrontatie van de uitkomsten van het literatuuronderzoek met KVVU's in een steekproef van 22 gemeenten.

In deze gemeenten is een vergelijkbare variëteit aan interventies terug te vinden als in de literatuur, dus verdeeld over de principes van pakkans

vergroten, moeilijk maken, criminaliteit uitlokkende situaties voorkomen en geen mogelijkheden geven voor excuses.

Van de 48 interventies die in de literatuur zijn gevonden, zijn er veertien die niet in de KVVU-aanpak in de onderzochte gemeenten terugkomen; de overige 34 interventies zijn onderdeel van één of meer KVVU's. In totaal is twintig procent van de interventies die in de onderzochte KVVU's zijn geïdentificeerd als effectief of veelbelovend te kwalificeren. Voor de overige tachtig procent is de effectiviteit onbekend (in negen KVVU's is sprake van niet-effectieve interventies).

Een effectieve interventie die in veel KVVU's terugkomt, is verlichting (11 keer genoemd). Een tweede effectieve interventie is extra politietoezicht/extra politiecapaciteit (7 keer genoemd). Andere interventies die volgens de literatuur effectief zijn, worden in de KVVU's niet genoemd. De meest toegepaste veelbelovende interventies zijn toelatingsbeleid/deurbeleid (8 keer genoemd) en Barcode/conflictraining (6 keer genoemd). Bewaakt parkeren wordt twee keer genoemd. Elk één keer genoemd zijn preventief fouilleren en de inzet van een horecapreventieteam.

Maatregelen waarvan de effectiviteit onbekend is, maar die wel vaak in de KVVU's worden genoemd, zijn de collectieve horecaontzegging (14), openings-/sluitingstijdenbeleid (11), verwijderingsbevelen/gebiedsontzegging (11), horecatelefoon (8), cameratoezicht (8), taxibeleid (7), onderhoud van omgeving/bestrating/meubilair (6), gedragsregels (5), alcohol- en drugscontrole (5) en plaatsing van openbare toiletten/uriliften (5).

Het beeld van de interventies in de onderzochte gemeenten, ingedeeld volgens de principes van de situationele preventie, komt sterk overeen met het beeld van de interventies uit de literatuur: relatief veel interventies op het terrein van risico's vergroten (toezicht en handhaving) en volgens het principe van excuses wegnemen (voorlichten, informeren, overtuigen) en wat minder interventies gericht op inspanning vergroten en provocatie verminderen.

De keuze van de interventies in de KVVU's is volgens vertegenwoordigers van de KVVU-gemeenten in de steekproef niet gebaseerd op kennis over hun effectiviteit (omdat men lokaal vaak niet over die kennis beschikt of omdat er helemaal geen kennis over de effectiviteit is). Maatregelen worden gekozen na eigen analyse op basis van een maatregelenmatrix die door de landelijke ondersteuning is aangereikt, ze zijn een voortzetting van beleid dat al eerder in de gemeenten is gevoerd, ze zijn gebaseerd op beleid in een of meer andere gemeenten of op ideeën die in de startfase vanuit de landelijke ondersteuning zijn aangereikt.

De samenwerking in de KVVU's wordt door de ondervraagde gemeentelijke ambtenaren als goed gekwalificeerd. Bij nadere analyse blijkt er een aantal sterke en een aantal zwakke punten aanwijsbaar, die invloed hebben op de

effectiviteit van de samenwerking. Sterk zijn het voortbouwen op eerdere samenwerking (15 gemeenten), de continuïteit van de deelname (18 gemeenten), de intensieve samenwerking en hoge frequentie van overleg (13 gemeenten) en de voldoende beschikbaarheid van financiële middelen in de meeste onderzochte KVVU's (20 gemeenten). Zwak zijn het gebrek aan kennis over effectiviteit van interventies en over resultaten van beleid (7 gemeenten), het bestaan van uiteenlopende belangen, leidend tot doelen die niet volledig worden gedeeld (11 gemeenten) en wisselingen in de coördinerende functie en een lage frequentie van overleg (9 gemeenten). Ook het ontbreken van hiërarchie, beslissingsbevoegdheden, strakke resultaatafspraken en resultaatverplichtingen zijn als zwakke punten aan te merken: deze aspecten kunnen de doeltreffendheid van de samenwerking negatief beïnvloeden.

De landelijke ondersteuning heeft uitsluitend in de initiële fase van de KVVU (initiatief, voorlichting, overdracht van instrumentarium) een rol gespeeld. Daarbij gaat er een zekere stimulans van uit. Na de initiële fase is het echter aan de lokale partijen om de samenwerking en de uitvoering van de maatregelen vorm te geven.

Conclusie: KVVU en condities voor veilig uitgaansbeleid

Bezien naar de drie invalshoeken voor effectief veilig-uitgaansbeleid (effectieve landelijke ondersteuning, effectieve samenwerking, effectieve interventies) moet worden geconcludeerd dat de onderzochte KVVU-praktijk slechts in beperkte mate aan de condities voor veilig-uitgaansbeleid voldoet. Er is te weinig zicht op de effectiviteit van de ingezette maatregelen, er zijn aspecten van samenwerking die afbreuk doen aan effectiviteit (verschil in doelen en belangen, beperkte intensiteit/frequentie overleg, beperkte hiërarchie, gebrek aan kennis over effectiviteit) en de landelijke ondersteuning is niet zodanig ingericht dat de effectiviteit van de lokale uitvoering wordt bevorderd (anders dan de samenwerking als zodanig). Bij deze conclusie moet worden aangetekend dat de onderzochte praktijk betrekking heeft op KVVU's die in 2008 of eerder zijn ingezet.

De doelstelling was ook om vast te stellen of de KVVU effectief kan zijn. Het onderzoek wijst op enkele duidelijke beperkingen. Bij de huidige stand van zaken is er te weinig kennis over de effectiviteit van maatregelen. Meer zekerheid over een effectieve KVVU vereist dat meer kennis over de effectiviteit van maatregelen beschikbaar komt, met name over maatregelen die buiten de directe sfeer van toezicht en repressie liggen. Wat betreft de samenwerking zijn er beperkingen in de sfeer van (het ontbreken van) gedeelde belangen en doelen. Een effectieve landelijke ondersteuning vraagt met name een sterkere ondersteuning met kennis. Om te voorkomen dat dit kennis is die top down op de samenwerkingsverbanden afkomt, is het belangrijk om te komen tot aansluiting op effectiviteitsvragen vanuit de lokale samenwerkingsverbanden. Omdat deze vragen in de huidige praktijk niet gesteld worden, zal een

landelijke ondersteuningsorganisatie de samenwerkingsverbanden moeten mobiliseren en stimuleren om met vragen te komen. Dit vraagt een actieve opstelling, meer dan in de onderzochte KVVU-praktijk het geval was. Aan de condities voor effectief veilig-uitgaansbeleid kan dus niet volledig voldaan worden. Een grotere mate van het voldoen aan de condities vereist een grotere beschikbaarheid van kennis voor de lokale KVVU-samenwerkingsverbanden en een meer langdurige en interactieve landelijke ondersteuning.

1 INLEIDING

1.1 Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan

De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU) is een hulpmiddel voor lokale initiatieven op het gebied van veilig uitgaan. Het doel van de KVU is het vergroten van de veiligheid in uitgaansgebieden. Dit gebeurt door het stimuleren van de samenwerking van betrokken partijen (bestuur, Openbaar Ministerie, politie en horecaondernemers), door de problemen op het gebied van de veiligheid in kaart te brengen en door deze gezamenlijk aan te pakken. Daarbij wordt een breed veiligheidsbegrip gehanteerd, waaronder uitgaansgeweld, andere vormen van criminaliteit in relatie tot uitgaan, overlast en brandveiligheid vallen. Ook de bestrijding van problemen rond alcohol- en druggebruik kan onderdeel van de aanpak uitmaken.

Ten opzichte van de al langer bestaande initiatieven en convenanten veilig uitgaan legt de KVU veel nadruk op de verbetering van de structuur van de lokale samenwerking met als belangrijke elementen een nulmeting (om de objectieve en subjectieve veiligheid in een uitgaansgebied in kaart te brengen), een prioriteitsstelling, gemeenschappelijke resultaatgerichte doelstellingen en samenwerkingsafspraken tussen de lokale partijen. Gemeenten kunnen het instrument gebruiken om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

In het Handboek KVU wordt een proces beschreven, dat idealiter uit zes stappen bestaat:

- het vastleggen van de intentie tot samenwerken van de lokale partijen in een intentieverklaring;
- het uitvoeren van een veiligheidsanalyse, met een afbakening van het gebied, bronnenonderzoek, enquêtes, een schouw en waar nodig een prioriteitsstelling;
- het gezamenlijk opstellen van een plan van aanpak om de veiligheid in het uitgaansgebied te vergroten (actuele veiligheidssituatie, problemen, doelstellingen, maatregelen en activiteiten);
- het ondertekenen van een convenant of samenwerkingsovereenkomst als start voor de uitvoering van het plan van aanpak;
- de uitvoering van het plan van aanpak;
- evaluatie van de resultaten van de KVU in termen van de veiligheidssituatie en de samenwerking.

De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU) is een initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V en J, voorheen ministerie van Justitie). In 2005 is de KVU overgedragen aan het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), dat hiervoor samenwerkt met Koninklijke Horeca Nederland (KHN). KHN biedt ondersteuning bij het toepassen van de KVU en is sinds 2006

verantwoordelijk voor de invoering in gemeenten. Het CCV houdt de ontwikkelingen bij en beheert de KVVU. KVVU is daarmee een instrument voor een lokale aanpak, die vanuit het landelijk perspectief door de meest betrokken ministeries (het ministerie van V en J en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ook financieel) wordt gestimuleerd en gevolgd met het oog op de betekenis voor het landelijke veiligheidsbeleid.

Of de KVVU, als lokale toepassing met lokale verantwoordelijkheden in combinatie met een landelijk vormgegeven ondersteuningsaanbod, effectief is, is niet goed bekend. Daardoor is niet duidelijk of de KVVU een voldoende garantie kan bieden voor succes in termen van verbetering van de veiligheid in het uitgaansleven.

Om meer zicht op de effectiviteit te krijgen, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel van het onderzoek en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is zicht te geven op de kansrijkheid van de KVVU. Daarmee moet duidelijker worden of de KVVU in zijn huidige opzet – een landelijk beleidsprogramma met landelijk georganiseerde ondersteuning en uitwerking door lokale partners – effectief kan zijn en waar mogelijke verbeterpunten liggen.

Dit onderzoek heeft het karakter van een overzichtsstudie; het is geen empirische evaluatie. Er is in de literatuur gezocht naar empirisch bewijs voor de effectiviteit van de interventies en de samenwerking. De gedachte hierbij is dat er meer aanwijzingen zijn voor effectiviteit van de KVVU naarmate er meer *evidence based* interventies worden toegepast en er duidelijker op bewezen effectieve manieren wordt samengewerkt en ondersteund. Anders gesteld: naarmate er meer *evidence based* interventies en samenwerkingsvormen bestaan en worden toegepast, is de kans groter dat KVVU effectief kan zijn. In dit opzicht geeft het onderzoek dus zicht op de kansrijkheid van de KVVU, in lijn met de doelstelling van het onderzoek.

Het onderzoek richt zich dus op drie niveaus:

- het niveau van concrete interventies in het lokale uitgaansleven.
- het niveau van lokale samenwerking.
- het niveau van landelijke ondersteuning.

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

Inhoud

1. Welke lokale interventies zijn volgens de onderzoeksliteratuur (reviews, syntheses) effectief in termen van verbetering van de veiligheid in het uitgaansleven? Zijn er neveneffecten? Welke interventies zijn contraproductief?
2. Welke vormen van lokale samenwerking zijn volgens de onderzoeksliteratuur (reviews, syntheses) effectief om de gewenste condities voor de toepassing van effectieve interventies te realiseren? Welke werkwijzen moeten gevolgd worden, wie moet participeren? Zijn er neveneffecten? Zijn er samenwerkingsvormen en –werkwijzen die contraproductief zijn?
3. Welke landelijke maatregelen/interventies/ondersteuningsvormen zijn volgens de onderzoeksliteratuur effectief in de zin dat ze de gewenste lokale samenwerking en uitvoering bewerkstelligen? Zijn er neveneffecten? Zijn er landelijke maatregelen die contraproductief werken?

Werkzame mechanismen

4. Wat zijn de werkzame mechanismen in de effectieve interventies? En welke mechanismen treden op in de contraproductieve interventies?
5. Wat zijn de werkzame mechanismen in effectieve samenwerking? En welke mechanismen treden op in de contraproductieve samenwerkingsvormen?
6. Wat zijn de werkzame mechanismen in de effectieve landelijke ondersteuning? En welke mechanismen treden op in contraproductieve maatregelen?

Conditie

7. Hoe, onder welke condities, kunnen de tot effectiviteit leidende mechanismen tot werking gebracht worden?
8. Hoe kunnen die condities voor effectiviteit geschapen worden? Wat is daarvoor nodig?

Huidige KVVU

9. Hoe ziet de huidige KVVU eruit op de drie niveaus? In hoeverre is in de huidige opzet(ten) voldaan aan de uit onderzoeksliteratuur afkomstige noodzakelijke bouwstenen en in hoeverre zijn de werkzame mechanismen erin terug te zien:
 - a. op het niveau van concrete lokale interventies?
 - b. op het niveau van lokale samenwerking?
 - c. op het niveau van landelijke maatregelen?
10. Waar wijkt de opzet af? In welke richting zou volgens de onderzoeksliteratuur verbetering gezocht kunnen worden?
11. Kan de huidige KVVU werkzaam zijn?

Wat betreft de effectiviteit van interventies voor veilig uitgaan is een nadere afbakening gemaakt. Eerder is aangegeven dat ook fysieke veiligheid (brandveiligheid) en sociale hygiëne (tegengaan drankmisbruik en druggebruik) steeds vaker onderdeel van veilig-uitgaansbeleid worden. In afwijking van het brede veiligheidsbegrip dat hierin besloten ligt, is in het onderzoek vooral gezocht naar effectiviteit in termen van het terugdringen van geweld en overlast in uitgaansgebieden. Dit was noodzakelijk om het literatuuronderzoek binnen de gestelde grenzen van tijd en budget uitvoerbaar te houden. Overigens zal later blijken dat de KVVU-projecten in de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken sterk op het terugdringen van problemen van sociale onveiligheid en overlast zijn gericht, zowel naar doelstelling als naar inhoud (maatregelen).

1.3 Leeswijzer

Het rapport is uit een aantal grotere onderdelen opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een uiteenzetting van de methode van onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat over de interventies die als onderdeel van veilig-uitgaansbeleid kunnen worden ingezet en de effectiviteit ervan. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van lokale samenwerking en ondersteuning in de context van uitgaansproblematiek. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van interviews en dossieronderzoek een beeld geschetst van de opzet van KVVU-projecten in gemeenten. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre effectieve maatregelen worden toegepast en of er op effectieve wijze wordt samengewerkt. Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 een discussie over de werkzaamheid van de KVVU en de vraag of de KVVU aan de condities voor veilig-uitgaansbeleid voldoet.

2 METHODE VAN ONDERZOEK

2.1 Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven, is gekozen voor een onderzoek dat vertrekt bij kennis over de effectiviteit van interventies voor de bevordering van veilig uitgaan en over effectieve samenwerking en aansturing. In tweede instantie wordt deze kennis geconfronteerd met de KVVU-opzet in een aantal gemeenten. In overeenstemming met deze opzet is literatuurstudie de centrale methode van onderzoek. Voor de confrontatie met de KVVU-opzet zijn dossieronderzoek en interviews ingezet in een steekproef van gemeenten. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe in het onderzoek te werk is gegaan.

Daarbij maken we een onderscheid in drie onderdelen:

- het onderzoek naar de effectiviteit van interventies, met aandacht voor de inventarisatie (om welke interventies gaat het?), de ordening (hoe kunnen we de interventies zinvol indelen en analyseren?) en de effectiviteit (wat is bekend over de effectiviteit van de interventies en hoe beoordelen we die?) (paragraaf 2.2);
- het onderzoek naar de effectiviteit van samenwerking en ondersteuning (paragraaf 2.3);
- de confrontatie tussen bevindingen uit de literatuur en de praktijk, in het bijzonder de trekking van een steekproef van gemeenten met KVVU-ervaring (paragraaf 2.4).

2.2 Interventies

Voordat met de inventarisatie van maatregelen voor veilig uitgaan is begonnen, is eerst het type maatregelen nader afgebakend. Het onderzoek is beperkt tot maatregelen die zijn gericht op de sociale veiligheid, dat wil zeggen het terugdringen van crimineel en overlastgevend gedrag in relatie tot uitgaan. Maatregelen die uitsluitend of hoofdzakelijk gericht zijn op sociale hygiëne zijn niet in het onderzoek opgenomen. Het terugdringen van alcohol- of druggebruik met het oog op de gezondheid van personen wordt dus buiten het onderzoek gehouden. Evenmin worden maatregelen op het gebied van de fysieke veiligheid (zoals brandpreventie) meegenomen.

Inventarisatie van mogelijke maatregelen

Om maatregelen voor het terugdringen van uitgaansgeweld en -overlast te inventariseren, is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Voor dit literatuuronderzoek is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- online bestanden Picarta en Scirus¹;
- publicaties van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum te raadplegen via www.wodc.nl;
- zoekmachines Google en Google Wetenschap;
- websites van de Nederlandse overheid en de Nederlandse politie;
- websites van de kennisinstututen CCV en Campbell Collaboration;
- leden van de begeleidingscommissie KVVU.

In bijlage 1 is aangegeven welke zoektermen voor de verschillende bronnen zijn gebruikt en welk resultaat (aantal treffers) dit heeft opgeleverd. In totaal zijn er ruim 13.000 publicaties getraceerd over maatregelen op het gebied van uitgaansgeweld. Met name Google Wetenschap en Scirus leverden veel treffers op, elk vele duizenden. In de andere bronnen varieerde het aantal gevonden publicaties van 4 tot 175. Allereerst is op basis van deze (minder omvangrijke) bronnen gezocht naar bruikbare publicaties in de vorm van overzichten en overzichtsstudies. Dit leverde dertien overzichten op. Hieruit is een eerste lijst van interventies voor veilig uitgaan opgesteld.

Vervolgens is binnen de diverse bronnen, op basis van titel en samenvatting, nagegaan welke overige publicaties concrete interventies zouden kunnen bevatten en is vastgesteld of er interventies in werden vermeld die niet in de dertien overzichtsstudies werden genoemd. Dit is in eerste instantie uitsluitend gebeurd voor de overzichten uit de minder omvangrijke bronnen. Hierin werden geen interventies aangetroffen die niet in de gevonden overzichtsstudies werden genoemd. Daarna is steekproefsgewijs in de resultaten van de zoekacties met Google Wetenschap en Scirus gezocht naar publicaties over interventies die niet in de dertien overzichten zijn opgenomen. Ook hieruit kwamen geen nieuwe interventies naar voren. Wel zijn in het Scirus-bestand twee overzichtsstudies gevonden die niet in de andere bestanden voorkwamen. Deze twee studies zijn aan de dertien eerder gevonden studies toegevoegd.

Uiteindelijk resulteerde de inventarisatie dus in vijftien (buitenlandse) overzichten waarin een groot aantal maatregelen voor veilig uitgaan in verschillende landen en contexten zijn opgenomen. Daaraan zijn nog eens twee recente overzichtsstudies over maatregelen op het gebied van sociale veiligheid en geweld in algemene zin, dus niet uitsluitend in de specifieke uitgaanscontext, toegevoegd.

In totaal zijn uit de zeventien overzichtsstudies in totaal 51 verschillende maatregelen op het gebied van sociale veiligheid, geweld en uitgaansproblematiek geïdentificeerd. Daaraan zijn na discussie met de begeleidingscommissie van het onderzoek nog drie maatregelen toegevoegd, die veelal in de context van evenementenbeleid worden toegepast, namelijk zintuigbeïnvloeding, het gebruik van plastic drinkservies en het schenken van (alcoholarm) festivalbier.

¹ www.picarta.nl en www.scirus.com.

Identificatie van effectieve maatregelen

Voor de 54 maatregelen is vervolgens opnieuw een literatuuronderzoek uitgevoerd met het oog op het vinden van studies over de effectiviteit. Voor een deel konden gegevens al worden geput uit de overzichtsstudies waarin de maatregelen waren opgenomen, voor een deel was dat niet het geval en moest opnieuw in de literatuur worden gezocht. Dit is gebeurd met de naam van de maatregel en effectiviteit of effecten als zoektermen. Waar maatregelen erg op elkaar lijken (bijvoorbeeld: deurbeleid en toelatingsbeleid), zijn deze samengenomen. Voor dit literatuuronderzoek zijn uiteindelijk 327 publicaties doorgenomen met het oog op het vinden van valide uitspraken over de effectiviteit. In zeventig publicaties worden dergelijke uitspraken gevonden. Deze publicaties zijn gebruikt voor de inhoudelijke beoordeling van de maatregelen.

Om de kwaliteit van het onderzoek (en daarmee de bruikbaarheid voor de vaststelling van de effectiviteit) te beoordelen is aangesloten bij de criteria van de Maryland Scientific Methods Scale (SMS). De SMS is een internationaal geaccepteerde maatstaf voor de validiteit van effectevaluaties (Farrington et al, 2002). Volgens de SMS worden evaluatiestudies ingedeeld in vijf categorieën. Deze vijf categorieën beschrijven niveaus van interne validiteit. Hierbij heeft de eerstgenoemde categorie de laagste validiteit en de laatstgenoemde categorie de hoogste validiteit. Het gaat hierbij om de volgende niveaus:

1. eenmalige meting, correlatie;
2. voor- en nameting zonder vergelijkingsconditie;
3. voor- en nameting met vergelijkingsconditie;
4. voor- en nameting in verschillende experimentele en vergelijkingsituaties, gecontroleerd voor overige beïnvloedende factoren;
5. effectmeting met random toewijzing.

In de beoordeling van de onderzochte maatregelen op effectiviteit sluiten we in eerste instantie aan bij Sherman & Eck (2002). Sherman en Eck onderscheiden vier met de SMS-score samenhangende uitspraken over de effectiviteit van de onderzochte maatregelen. Aan de uitspraken van Sherman en Eck voegen we in lijn met de onderzoeksvragen een vijfde uitspraak toe over contraproductieve maatregelen. De uitspraken zijn:

1. effectief (ten minste twee studies vanaf niveau 3 tonen effect aan, eventueel overig bewijs wijst in dezelfde richting);²
2. veelbelovend (ten minste één studie vanaf niveau 3 toont effect aan, eventueel overig bewijs wijst in dezelfde richting);
3. niet effectief (ten minste twee studies vanaf niveau 3 tonen geen effect aan, eventueel overig bewijs wijst in dezelfde richting);
4. contraproductief (ten minste één studie vanaf niveau 3 toont een ongunstig effect aan, eventueel overig bewijs wijst in dezelfde richting);

² In de indeling van Sherman & Eck (2002) is de aanwezigheid van overig bewijs een voorwaarde. We versoepelen deze voorwaarde tot "eventueel overig bewijs" en sluiten daarmee aan bij Van der Knaap et al. (2006) en Onrust et al. (2011)

5. onbekend: uitspraken over effectiviteit zijn niet mogelijk (een maatregel is niet in de eerste vier categorieën onder te brengen).

Op grond van deze categorieën identificeren we maatregelen die als effectief, veelbelovend, niet effectief of contraproductief aangeduid kunnen worden. Tevens wordt duidelijk over welke maatregelen een dergelijke uitspraak niet gedaan kan worden.

Maatregelen en indeling

De 54 gevonden maatregelen lopen onderling sterk uiteen en proberen op verschillende manieren in te grijpen op (het voorkomen van) crimineel en overlastgevend gedrag. Toch is er een gemeenschappelijk kenmerk, namelijk de gerichtheid op gelegenheidsbeperking. Er zijn geen maatregelen naar voren gekomen en bestudeerd die in een justitiële context van voorlichting en gedragsbeïnvloeding (zoals reclassering of Halt) werken en die dus aangrijpen op individuele oorzaken van delinquent gedrag. Dit is in lijn met de gedachte dat veilig-uitgaansbeleid zich in een bestuurlijk-maatschappelijke context afspeelt, waarin niet zozeer het strafrecht centraal staat, maar een gemeenschappelijke inspanning van overheid en private partijen, gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast. Deze benadering is vanaf het midden van de jaren tachtig belangrijk geworden, vooral door het besef dat de capaciteit van politie en justitie structureel tekortschoot om de groei van de onveiligheid vanaf de jaren zeventig met strafrechtelijke ingrepen te beteugelen.

De gelegenheidsbeperking heeft zijn theoretische basis in de gelegenheidstheorieën van Cohen en Felson (1979) en Hindelang et al. (1978). Deze houdt in dat de gelegenheid die in tijd en ruimte en bij afwezigheid van toezicht ontstaat tot delicten kan leiden, los van de structurele en culturele factoren die individuele daders tot crimineel gedrag aanzetten. Preventie van criminaliteit en overlast begint dan bij het bemoeilijken van het plegen van delicten; niet zozeer bij de beïnvloeding van de persoon van de dader, maar van diens afwegingen.

Het is met name Clarke (1995) geweest die de gelegenheidstheorie heeft uitgewerkt naar een taxonomie van maatregelen in de vorm van de situationele preventie (Cornish & Clarke, 2003). Deze taxonomie werkt vanuit vijf principes, die nauw aansluiten bij werkzame mechanismen van interventies. De vijf principes dragen elk langs verschillende wegen bij aan het voorkomen van delicten:

- Maak de pakkans zo groot mogelijk. Vanuit dit principe wordt beoogd de dader van crimineel of overlastgevend gedrag af te houden door hem of haar ervan te overtuigen dat de pakkans bij het plegen van een delict substantieel is. De angst om betrapt of bestraft te worden, zou de kosten-batenafweging van de potentiële dader beïnvloeden, waardoor deze ervan weerhouden wordt om tot crimineel of overlastgevend gedrag over te gaan. Binnen deze categorie vallen maatregelen als cameratoezicht en politiesurveillance.

- Maak het zo moeilijk mogelijk om een delict te plegen. Vanuit dit principe wordt beoogd de dader van crimineel of overlastgevend gedrag af te houden door de inspanning die nodig is voor het plegen van een delict te vergroten. Er wordt als het ware een drempel opgeworpen. Ook dit principe is gericht op beïnvloeding van de kosten-batenafweging van de dader. Voorbeelden van deze vorm van situationele preventie in het kader van veilig-uitgaansbeleid zijn controles aan de deur of preventief fouilleren.
- Voorkom situaties die criminaliteit uitlokken. Volgens de gelegenheidstheorie kan een delict als het ware worden uitgelokt (geprovoceerd) door de omstandigheden. Het verminderen van provocaties kan dan bijdragen aan het terugdringen van criminaliteit en overlast. In de context van het veilig-uitgaansbeleid valt te denken aan ingrepen in de openbare ruimte (het plaatsen van openbare toiletten tegen wildplassen) of beleid rondom het gestructureerd 'afvoeren' van uitgaanspubliek om confrontaties tussen uitgaanspubliek onderling en met andere burgers te vermijden.
- Geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses. Het principe van het verwijderen van excuses is gericht op het voorkomen van onbedoeld of onbewust crimineel of overlastgevend gedrag. Het gebeurt vooral door regels te stellen en uit te dragen. Maatregelen in het kader van veilig uitgaan vanuit dit principe zijn bijvoorbeeld voorlichting en (indirect) training van barpersoneel.
- Maak de opbrengst zo klein mogelijk. Het verminderen van de opbrengsten van crimineel of overlastgevend gedrag is het vijfde principe in de taxonomie van de situationele preventie. Het is met name van toepassing op vermogensdelicten. Te denken valt aan maatregelen als het merken van goederen (zoals het graveren van fietsen of de plofkoffer bij geldtransporten). Net als bij de principes van 'inspanning vergroten' en 'risico vergroten' is 'beloning verminderen' gericht op de beïnvloeding van de kosten-batenafweging van de potentiële dader.

De taxonomie van de situationele preventie biedt een goede basis om de gevonden maatregelen voor veilig-uitgaansbeleid te ordenen. Omdat we ons met name richten op maatregelen tegen overlast en uitgaansbeleid, is het verkleinen van de opbrengst minder relevant. Voor de indeling gebruiken we daarom de overige vier principes.

2.3 Samenwerking en ondersteuning

De KVVU is niet in de eerste plaats een set van maatregelen om veilig uitgaan te bevorderen. Het is een procesinstrument om de veiligheid in uitgaansgebieden te verbeteren en de samenwerking van lokale partijen te stimuleren en te structureren. Deze samenwerking krijgt vorm op het niveau van de gemeente waar betrokken partijen plannen maken, prioriteiten stellen en de nodige interventies selecteren en uitvoeren. Volgens het Handboek

Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan is samenwerking tussen de lokale partijen essentieel om tot goede resultaten te komen. De lokale partijen kunnen de samenwerking op eigen wijze vormgeven, aansluitend bij hun lokale situatie (Handboek Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, 2007). De vraag is wanneer sprake is van een effectief samenwerkingsverband en wanneer de samenwerking in het kader van de KVVU effectief is.

Om dergelijke vragen over de effectiviteit van samenwerking en de condities voor een effectieve samenwerking te beantwoorden, is aansluitend op de literatuurstudie naar maatregelen voor veilig uitgaan ook een literatuurstudie naar samenwerking uitgevoerd. Deze literatuurstudie heeft een andere invulling gekregen dan de literatuurstudie over de afzonderlijke maatregelen. Na raadpleging van enkele deskundigen is vastgesteld dat er geen grote hoeveelheid studies naar effectiviteit van samenwerking bestaat. Tot eind jaren negentig is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van samenwerking en met name naar kenmerken of eigenschappen van netwerken die effectiviteit bepalen (Provan & Sebastian, 1998). Onderzoek uit de jaren negentig leverde wel al een aantal factoren op die de basis vormen voor een voorlopige theorie over de effectiviteit van samenwerking (Milward en Provan, 1995; Provan & Sebastian, 1998), onderverdeeld naar structuurkenmerken en omgevingsfactoren. In een latere overzichtsstudie van Turrini et al. (2010) wordt deze onderverdeling centraal geplaatst en aangevuld met managementvaardigheden. We hebben deze overzichtsstudies als basis genomen voor een overzicht van factoren die de effectiviteit van samenwerking bepalen. Vanuit hetzelfde perspectief kijken we ook naar effectiviteit van landelijke ondersteuning.

2.4 De opzet van de KVVU in gemeenten

Naast de hiervoor beschreven literatuurstudies is in het kader van deze evaluatie ook een onderzoek onder een selectie van KVVU-gemeenten gehouden om vast te stellen hoe de KVVU-opzet zich tot de uitkomsten uit het literatuuronderzoek verhoudt in termen van de inzet van effectieve interventies en de kwaliteit van de samenwerking.

Om tot een selectie van gemeenten te komen is een gestratificeerde steekproef getrokken. De beoogde omvang van de (netto) steekproef was 25 gemeenten. Het steekproefkader bestaat uit de 72 gemeenten die volgens de registratie van het CCV in 2008 of eerder met de KVVU begonnen zijn en waar inmiddels ruime ervaring met de KVVU is opgedaan. De gemeenten in het steekproefkader zijn ingedeeld in 4 grootteklassen (>100.000, 50.000-100.000, 20.000-50.000 en <20.000 inwoners). Uit de modale grootteklasse (20.000-50.000 inwoners) zijn aselect 7 gemeenten getrokken, uit de overige grootteklassen aselect 6 gemeenten. Hiermee werd een steekproef van 25 gemeenten gevormd. Uit elk van de grootteklassen is vervolgens een reservegemeenten getrokken, omdat we rekening hielden met een (beperkte) non-respons. Deze werkwijze leidde tot de onderstaande verdeling (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Steekproefkader

Grootteklasse	Totaal aantal gemeenten	KVU-gemeenten	Gemeenten in steekproef
100.000+	26	8	7
50.000-100.000	43	17	7
20.000-50.000	190	33	8
0-20.000	171	14	7
Totaal	430	72	29

Deze selectie van gemeenten is verspreid over tien provincies, alle grootteklassen zijn in gelijke mate vertegenwoordigd en zowel lopende als afgesloten KVU-projecten maken er deel van uit.

De geselecteerde gemeenten hebben per post een brief ontvangen met een verzoek om medewerking aan een (telefonisch) interview door de meest betrokken gemeenteambtenaar en door het beschikbaar stellen van de relevante documentatie. De vier reservegemeenten hebben de aankondigingsbrief per e-mail ontvangen.

Twee weken na het versturen van de brieven zijn de gemeenteambtenaren telefonisch benaderd voor een telefonisch interview. Uiteindelijk zijn er 22 gemeentelijke ambtenaren geïnterviewd. Twee respondenten konden niet deelnemen omdat ze pas kort in functie waren en geen informatie over de start en verloop van de KVU konden verstrekken, twee respondent zijn langdurig met verlof en drie respondenten bleven ondanks herhaaldelijke pogingen onbereikbaar. In totaal is er dus een non-respons van zeven gemeenten.

Aan deze gemeenten is gevraagd om documentatie over KVU te leveren in de vorm van probleemanalyses, plannen van aanpak, voortgangsverslagen en evaluaties. Niet alle gemeenten hebben de nodige documentatie geleverd. In de telefonische interviews met de gemeenteambtenaren werden de volgende onderwerpen besproken:

- de keuze van interventies;
- de mate waarin effectiviteit daarbij een rol heeft gespeeld;
- de ervaringen met de interventies
- de effectiviteit van de samenwerking.

3 MAATREGELEN VOOR VEILIG UITGAAN EN EFFECTIVITEIT

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe uiteindelijk 54 maatregelen voor veilig-uitgaansbeleid zijn geïdentificeerd en op welke manier is gezocht naar studies over de effectiviteit van de maatregelen. In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoudelijke uitkomsten van het literatuuronderzoek: wat is er bekend over de effectiviteit van de maatregelen? Daarbij gebruiken we twee effectmaten: het aantal delicten/de omvang van de overlast en het veiligheidsgevoel. Maatregelen zijn effectief als er voldoende studies zijn die op valide wijze aantonen dat ze leiden tot een vergroting van de objectieve veiligheid of van de subjectieve veiligheid (of beide). Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, gebruiken we de criteria van Farrington et al. (2002) en Sherman & Eck (2002) om tot uitspraken over effectiviteit te komen.

We bespreken de maatregelen volgens de indeling van de situationele preventie, in afzonderlijke paragrafen over het vergroten van de pakkans, inspanning vergroten, provocatie verminderen en excuses verwijderen. Binnen elk van de principes wordt een verdere indeling in technieken gehanteerd, in overeenstemming met de taxonomie van Cornish en Clarke (2003). Omdat enkele maatregelen sterk vergelijkbaar zijn, worden zij samengenomen. Er worden 48 maatregelen besproken.

3.2 De maatregelen voor veilig uitgaan: overzicht

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de maatregelen die in de literatuurstudie zijn geïdentificeerd. Om het overzicht te bevorderen zijn de maatregelen onderverdeeld naar de vier principes van de situationele preventie.

Tabel 3.1 Mogelijke maatregelen voor veilig uitgaan naar vier principes

Pakkans vergroten	Moeilijk maken	Criminaliteit uitlokkende situaties voorkomen	Geen mogelijkheden geven voor excuses
Politiecapaciteit vergroten	Preventief fouilleren	Sluitingstijdenregime/ afkoelperiode	Gedragcodes
Uitbreiding politie-surveillance	Wapenkluisen	Afvoerroutes/ verkeersregulatie en verkeerscirculatie	Gedragregels/huisreglementen
Problem oriented policing program (hotspot policing)/Streng en gerichte politie-inzet	Plastic drinkservies	Straten afsluiten	Safer Bars/Bar Veilig/Barcode
Toezicht bikers	Deurbeleid/ toelatingsbeleid	Taxibeleid/ vervoersbeleid/ vervoersaanbod	Parkeerregels
Vestiging politiepost	Bewaakt parkeren	Chocolade uitdelen	Terrassenbeleid
Horecapreventieteam		Zintuigbeïnvloeding	Evenementenbeleid
Toezicht door particuliere beveiligers		Intensivering reiniging	Verkeersborden
Cameratoezicht		Aanpassing en onderhoud bestrating	Opstapplaatsen taxi's en openbaar vervoer
Versterken functioneel toezicht			Community policing
(Extra) straatverlichting			Voorlichting over gedrag
Aanpassingen op bouwkundig gebied			SUS-teams
Buurtpreventie/ Burgersurveillance			Individuele en collectieve horeca- ontzegging
Bevorderen melding en aangifte			Plaatsen urinoirs
Informatie/meldpunt horeca			Weekendarrangement
Horecatelefoon			Tijdsrestrictie alcoholverkoop
			Voedsel uitdelen
			Alcoholbeleid
			Alcohol- en drugscontrole
			Control of Violence for Angry Impulsive Drinkers (COVAID)
			Festivalbier

In de volgende paragrafen bespreken we de beschikbare kennis over de effectiviteit van de maatregelen.

3.3 Maatregelen gericht op het vergroten van de pakkans

Het vergroten van de pakkans voor potentiële daders kan bijdragen aan verminderen van uitgaansproblematiek. De veronderstelling is dat potentiële daders, als zij zich de grotere pakkans realiseren, minder snel tot het plegen van delicten zullen overgaan. In de situationele preventie worden vanuit dit principe vijf technieken onderscheiden: formele surveillance intensiveren, functioneel toezicht versterken, natuurlijk toezicht ondersteunen, weerbaarheid

van slachtoffers vergroten en anonimiteit van daders verminderen. De zeventien maatregelen uit de inventarisatie die werken via het verhogen van de pakkans zijn in deze vijf categorieën onder te brengen.

3.3.1 Formele surveillance intensiveren

Surveillance door politie- en beveiligingsmedewerkers moet bijdragen aan een verhoogd risicobesef bij potentiële daders. Het gaat dan vaak om de fysieke aanwezigheid van toezichthouders. Het effect van deze maatregelen kan versterkt worden door technische toepassingen, zoals alarmsystemen of cameratoezicht. Hieronder rekenen we de volgende maatregelen voor veilig uitgaan uit de inventarisatie:

- vergroten van de politiecapaciteit;
- uitbreiding van politieursurveillance;
- problem oriented policing program (hotspot policing);
- strenge en gerichte politie-inzet;
- toezicht van bikers;
- vestiging van een politiepost in het betreffende gebied;
- inzet van een horecapreventieteam (in sommige delen van het land ook wel horeca-interventieteam genoemd);
- toezicht door particuliere beveiligers;
- cameratoezicht.

Vergroten van de politiecapaciteit

Marvell & Moody (1996) gebruiken in hun onderzoek naar de effectiviteit van een vergroting van de politiecapaciteit data van 250.000 respondenten in 56 steden over een periode van 20 jaar. Met behulp van een complexe statistische techniek (Granger test) tonen zij een negatieve relatie aan tussen politie-inzet en het aantal misdrijven een jaar later. Het effect varieert met de omvang van de steden: inzet van één extra agent zorgt in een grote stad voor preventie van 24 misdrijven; buiten de grote steden voorkomt inzet van een extra agent 4 misdrijven. Van Noije en Wittebrood (2008) noemen twee Nederlandse studies naar het vergroten van de politiecapaciteit. Het gaat om longitudinale studies onder respectievelijk 25 politieregio's, 686 gemeenten en ruim 400.000 burgers die in de periode tussen 1995 en 2003 met enquêtes bevraagd zijn (Vollaard, 2005; Vollaard & Koning, 2005). De drie genoemde studies worden als SMS-niveau 4 geclassificeerd. Ze tonen gunstige effecten op geweldscriminaliteit en overlast.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Politiecapaciteit (Marvell & Moody, 1996)	Voor- en nameting Controlegebieden Statistische controle	4	56 steden 250.000 personen	Gunstig effect op de meeste vormen van criminaliteit
Politiecapaciteit (Vollaard, 2005)	Voor- en nameting Controlegebieden Statistische controle	4	25 politieregio's	Gunstig effect op geweld en overlast
Politiecapaciteit (Vollaard & Koning, 2005)	Voor- en nameting Controlegebieden Statistische controle	4	402.463 personen 686 gemeenten	Gunstig effect op geweld en overlast

Het vergroten van de politiecapaciteit zorgt er dus voor dat overlast en geweld afnemen. Het vergroten van de politiecapaciteit wordt daarom als een effectieve maatregel beschouwd. Toch blijft de vraag onbeantwoord hoe een vergroting van de politiecapaciteit tot gunstige effecten op criminaliteit en overlast leidt. Verschillende studies over politieursveillance geven hierover extra informatie.

Uitbreiding van politieursveillance

Onder politieursveillance wordt de aanwezigheid van politie op straat verstaan. Hesseling en Aron (1995) onderzochten de invloed van politieursveillance op crimineel gedrag in Rotterdam. Hun studie bestaat uit een voor- en een nameting in een interventie- en controlegebied in 1988 en 1993. De interne validiteit van het onderzoek kan gekwalificeerd worden als niveau 3 op SMS. Uit het onderzoek blijkt geen effect van politieursveillance op de omvang van de criminaliteit. Wel worden aanwijzingen voor verplaatsing van criminaliteit gevonden. Van Burik en Starmans (1990) onderzochten het verband tussen surveillance en criminaliteit enige jaren eerder in Utrecht. Zij voerden een voor- en een nameting uit en halen daarmee niveau 2 van de SMS. Nuijten-Edelbroek (1983) onderzocht veranderingen in criminaliteit door politieursveillance in Hoogeveen. Het onderzoek bestond uit een voor- en nameting en bevindt zich daarmee op niveau 2 op de SMS. Uit het onderzoek blijkt dat surveillance het aantal vernielingen doet afnemen. Voor andere delicten worden geen veranderingen gevonden.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Politieursveillance (Hesseling en Aron, 1995)	Voor- en nameting Controlegebied	3	Interventiegebied en meerdere controlegebieden	Geen effecten gevonden
Politieursveillance (Van Burik en Starmans, 1990)	Voor- en nameting	2	Winkelcentrum	Geen verandering gevonden
Politieursveillance (Nuijten-Edelbroek (1983)	Voor- en nameting	2	Binnenstad	Gunstige verandering voor vernielingen

Het bewijs voor de bijdrage van politie-surveillance aan het verminderen van criminaliteit en/of overlast is op basis van de hier besproken studies zeer zwak en het effect van de maatregel beoordelen wij daarom als onbekend. Het gaat hier echter uitsluitend om de aanwezigheid van politie. De politie kan ook gericht ingezet worden om bepaalde problematiek, zoals uitgaansproblematiek aan te pakken. Dit laat betere resultaten zien.

Problem oriented policing program (hot spot policing)/strengere en gerichte politie-inzet

Gerichte politie-inzet houdt in dat politiecapaciteit wordt ingezet voor een specifieke problematiek en op plaatsen waar deze problematiek het meest voorkomt (hotspots). Internationale studies met betrekking tot gerichte politie-inzet of 'hot spot policing' werden uitgevoerd door Braga et al. (1999) en Braga en Bond (2008). Ook voerde Braga (2007) een systematische review uit naar vergelijkbare maatregelen die in de jaren negentig werden genomen. De evaluaties uit 1999 en 2008 zijn beide statistisch gecontroleerde voor- en nametingen met een gerandomiseerde interventie- en controlegroep. Daarmee scoren zij niveau 5 op de SMS. Ze tonen een gunstig effect op de criminaliteit. De studie van Braga (2007) geeft een overzicht van vijf studies op niveau 5 en vier studies op niveau 4 SMS. De resultaten van deze studies laten een wisselend beeld zien. Twee studies (één op niveau 4 en één op niveau 5 SMS) laten geen effect zien van de maatregel op criminaliteit. De overige zeven studies presenteren positieve (gunstige) effecten. Vollaard (2006) deed eveneens onderzoek naar de invloed van strengere en gerichte inzet van politie op criminaliteit en overlast. Het betreft dan een survey-onderzoek tussen 1993 en 2001 onder 370.000 personen. Strenger handhaven blijkt een gunstig effect te hebben op geweldscriminaliteit. Strengere en gerichte politie-inzet heeft daarnaast een gunstig effect op overlast en veiligheidsgevoel.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Gerichte politie-inzet (Braga, 1999)	Gerandomiseerd onderzoek met controlegroep Voor- en nameting	5	12 interventie- en controlegroepen	Afname geweldsincidenten
Gerichte politie-inzet (Braga & Bond, 2008)	Gerandomiseerd onderzoek met controlegroep Voor- en nameting	5	17 interventie- en controle groepen	Afname geweldsincidenten
Gerichte politie-inzet (Vollaard, 2006)	Voor- en nameting Controlegebieden Statistische controle	4	370.000 personen	Gunstig effect van handhaving op geweld Gunstig effect van gerichte inzet op overlast en veiligheidsgevoel

Deze uitkomsten leiden tot de conclusie dat gerichte politie-inzet een effectieve maatregel is voor het terugdringen van geweld. De studies naar de drie besproken maatregelen rond politie-inzet (vergroten politiecapaciteit, versterken surveillance en gerichte politie-inzet) leiden in samenhang tot de conclusie dat vergroting van de politie-inzet effectief is als deze in de vorm van gerichte inzet en gerichte surveillance (op hotspots) wordt gegoten en niet als dat ongericht gebeurt.

Toezicht door bikers (surveillance op de fiets)

Een bijzondere vorm van surveillance (als maatregel voor veilig uitgaan) is surveillance per fiets. Vonk (2002) deed onderzoek naar deze vorm van surveillance bij de politie in de Verenigde Staten. Hij onderscheidt een aantal voorwaarden voor effectief fietstoezicht (gericht op reguliere werkzaamheden, gemotoriseerde voertuigen aansturen, met name in nachtelijke uren, met name verkeershandhaving), maar voerde geen valide meting van het effect uit. Empirisch onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht door bikers werd niet gevonden, wel onderzoek naar een verwante vorm van surveillance, surveillance te voet. Spickenheuer (1983) onderzocht in Amsterdam de effecten van deze vorm van toezicht op de objectieve veiligheid. In het experimentele gebied bleef het aantal vermogensdelicten gelijk, terwijl dat in het controlegebied toenam. Voor geweldsdelicten was het beeld anders: het aantal geweldsdelicten nam in het experimentele gebied toe, terwijl het gelijk bleef in het controlegebied. Er werd wel een gunstig effect van voetsurveillance op het veiligheidsgevoel gemeten. Over voetsurveillance is tevens een internationale overzichtsstudie beschikbaar (Dalglish & Myhill, 2004), waaruit eenzelfde conclusie wordt getrokken: patrouilles te voet hebben een positief effect op het veiligheidsgevoel, waarbij het wel belangrijk is dat de politie zichtbaar optreedt. Effecten op de objectieve veiligheid worden niet gevonden.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Voetsurveillance (Spickenheuer, 1983)	Voor- en nameting Controlegroep	3	1 onderzoeks- gebied, 2 controlegebieden	Gunstig effect op objectieve en subjectieve veiligheid Negatief effect voor gewelds- delicten
Voetsurveillance (Dalglish & Myhill, 2004)	Reviewstudie	3	22 studies	Gunstig effect van zichtbaar politieoptreden te voet op het veiligheids- gevoel

Uit de Nederlandse evaluatie en de overzichtsstudie over surveillance te voet (die een overzicht geeft van meerdere goed uitgevoerde evaluaties) volgt de suggestie dat surveillance per fiets effectief zou kunnen zijn in termen van het

vergroten van veiligheidsgevoelens. Met betrekking tot geweldsdelicten werkt surveillance per fiets echter mogelijk contraproductief.

Vestiging van een politiepost

Verdere versterking van de aanwezigheid van de politie in een uitgaansgebied door de vestiging van een politiepost zou het effect van politie-inzet op de objectieve en/of subjectieve veiligheid kunnen versterken. Door een betere bereikbaarheid zou de aangifte- of meldingsbereidheid kunnen worden gestimuleerd, met als gevolg een betere informatiepositie voor de politie en betere (meer gerichte) handelingsmogelijkheden. Skogan (1984) onderzocht de aangiftebereidheid in een overzichtsstudie en vond als belangrijkste voorspellers de ernst van het delict, de mogelijkheid van schadevergoeding, de houding ten aanzien van de politie, eerder aangiftegedrag van het slachtoffer en de relatie tussen dader en slachtoffer. De nabijheid van een politiepost was geen factor van betekenis. Ander evaluatieonderzoek over de effectiviteit van de vestiging van een post in termen van objectieve of subjectieve veiligheid werd niet gevonden. Het effect van de maatregel moet daarom als onbekend worden gekwalificeerd.

Horecapreventieteam

Een horecapreventieteam ondersteunt de politie bij het toezicht in de openbare ruimte. Vaak bestaan de teams uit jongerenwerkers of horecamedewerkers, die nauw contact onderhouden met de politie. De samenwerking tussen politie en personen die dicht bij de doelgroep van het uitgaanspubliek staan zou tot een grotere effectiviteit in termen van het verminderen van delicten en overlast moeten leiden. Er is onderzoek gevonden naar een Engelse variant, het pubwatch-programma. Pubwatch houdt onder andere in dat de politie de horecazaken gericht en op geregelde basis bezoekt. Verder is er portofooncontact tussen de horecaportiers en de politie. Een studie van Nowill & Lavin (1988) onder 865 pubs in Sheffield, waarvan er 520 tussen 1988 en 1998 aan een pubwatch-programma deelnamen, laat zien dat pubwatch de communicatie tussen politie en horeca bevordert (Deehan, 1999). In dit onderzoek met een voor- en een nameting en een controlegroep (SMS-niveau 3) bleken de maatregelen voor zes procent minder gevallen van openbare dronkenschap, elf procent minder dronken bestuurders en achttien procent minder overlastgevend gedrag te zorgen. Horecapreventieteams kunnen op basis van dit onderzoek beoordeeld worden als een veelbelovende maatregel.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Horecapreventie-team (pubwatch) (Nowill & Lavin, 1988)	Voor- en nameting Controlegroep	3	520 horecazaken met pubwatch 345 controlezaken	Gunstig effect op dronkenschap en overlastgevend gedrag.

Toezicht door particuliere beveiligers

Behalve door de politie kan toezicht ook door particuliere beveiligers worden uitgeoefend, bijvoorbeeld als politiecapaciteit niet beschikbaar is. Een studie naar de effectiviteit van de inzet van particuliere beveiligers is niet gevonden. We kunnen dus geen uitspraak doen over de effectiviteit.

Cameratoezicht

Vanaf de introductie van cameratoezicht op openbare plaatsen in Nederland wordt dit in uitgaansgebieden toegepast. Als voorwaarden voor een effectieve toepassing (in termen van een verhoging van de pakkans) gelden realistische doelen en verwachtingen, adequaat management, een juiste plaatsing, een goede technische kwaliteit en adequate procedures in de uitkijkrumten, waaronder live uitkijken van de camerabeelden (Gill & Spriggs, 2005). In Van Noije en Wittebrood (2008) worden negentien Nederlandse evaluatiestudies van cameratoezicht besproken. De meeste van deze studies hadden betrekking op uitgaansgebieden, maar halen niveau 3 van de SMS niet. Er zijn twee studies op SMS-niveau 3, over cameratoezicht in de meer besloten omgevingen van flatgebouwen (Boumeester & Wassenberg, 1996) en het openbaar vervoer (Ferwerda & Beke, 1997). In beide studies wordt een afname van de geregistreerde criminaliteit gevonden. Een andere recente Nederlandse overzichtsstudie (Schreijenberg et al., 2009) laat zien dat cameratoezicht geen eenduidige invloed op criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in Nederlandse gemeenten heeft. Van de tien evaluaties die in deze publicatie worden besproken laten er zes een afname van het aantal incidenten na de invoering van cameratoezicht zien. Twee van deze evaluaties zijn uitgevoerd op niveau 3 van SMS. In één gemeente werd geen voor- en nameting uitgevoerd, in twee gemeenten werd geen effect gevonden en in één gemeente nam het aantal incidenten na de komst van cameratoezicht toe. Lastig is dat cameratoezicht veelal in combinatie met andere maatregelen is ingevoerd, waardoor het effect moeilijk is te isoleren. Een buitenlandse overzichtsstudie van Welsh en Farrington (2003) laat zien dat cameratoezicht het meest effectief is op parkeerplaatsen en dat er geen effect is op geweldsdelicten in stadscentra. Verlichting versterkt het effect van cameratoezicht. Welsh en Farrington (2003) zien daarin duidelijke ondersteuning voor de veronderstelling dat cameratoezicht afwegingen van daders beïnvloedt door hun zichtbaarheid te vergroten. Naarmate daders meer onder invloed van alcohol, drugs of emoties zijn, is hun gedrag minder goed te beïnvloeden. Dat verklaart het ontbreken van een effect op geweldsdelicten. Voor het tegengaan van gewelds- en overlastproblemen rond veilig uitgaan kan camera-toezicht daarom niet zonder meer als effectief worden aangemerkt, althans niet voor zover de problemen in relatie staan tot alcohol- en drugsgebruik.

3.3.2 Functioneel toezicht versterken

Behalve het formele toezicht door politie en particuliere beveiliging is er ook toezicht dat wordt uitgeoefend als neveneffect van de aanwezigheid van andere functionarissen in het gebied. Dit is functioneel toezicht. In de

context van veilig uitgaan kan gedacht worden aan toezicht door barpersoneel of de portiers van een horecagelegenheden.

Van Noije en Wittebrood (2008) bespreken vijftien Nederlandse studies naar het effect van functioneel toezicht. Drie van deze studies halen niveau 3 op de SMS. Hesseling et al. (1991) onderzochten het effect van huismeesters op criminaliteit. Dit onderzoek werd uitgevoerd in 31 woningcomplexen verspreid door Nederland. Huismeesters hebben een gunstige invloed op vandalisme en diefstal, maar niet op (woning)inbraak. Ook voelen bewoners zich niet veiliger door de aanwezigheid van huismeesters. Een vergelijkbaar onderzoek werd uitgevoerd door Van Overbeeke (1996) in tien flatgebouwen in Amsterdam. Er bleek een gunstig effect op het veiligheidsgevoel en op het aantal diefstallen. Een jaar eerder deden Bieleman et al. (1995) onderzoek naar het effect van kaartcontroleurs in het Groningse openbaar vervoer op de objectieve veiligheid. Er werd echter geen effect gevonden.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Huismeesters (Hesseling et al., 1991)	Voor- en nameting Controlegroep	3	28 woningcomplexen en 3 controle-complexen	Gunstig effect op vandalisme en diefstal.
Kaartcontroleurs (Bieleman et al., 1995)	Voor- en nameting Controlegroep	3	2 buslijnen en 2 controle buslijnen	Geen effect
Flatwachten (Van Overbeeke, 1996)	Voor- en nameting Controlegroep	3	5 flats en 5 controle-flats	Gunstig effect op diefstal en onveiligheidsgevoelens.

Eén van de studies op niveau 3 SMS toont dus een gunstig effect van functioneel toezicht op vandalisme aan. Een andere studie laat een gunstig effect op veiligheidsgevoelens zien. De vraag is in hoeverre de bevindingen opgaan voor veilig uitgaan. Het functionele toezicht heeft betrekking op duidelijk afgegrensde contexten (woningcomplex/flatgebouw, rijtuigen openbaar vervoer). Het is niet evident dat de effecten ook optreden in de ruimere context (ruimtelijk, sociaal) van een uitgaansgebied. Tevens is niet aangetoond dat er effecten zijn in termen van geweld en overlast. We kwalificeren het effect daarom als onbekend.

3.3.3 Natuurlijk toezicht ondersteunen

Het ondersteunen van natuurlijk toezicht als preventietechniek is gebaseerd op de gedachte dat een vergroting van de zichtbaarheid van potentiële daders en van crimineel of overlastgevend gedrag bijdraagt aan het effect van toezicht door verschillende typen functionarissen en burgers. Met het creëren van zichtbaarheid wordt beoogd het risicobesef bij de potentiële dader te beïnvloeden.

Maatregelen voor veilig uitgaan in deze categorie zijn:

- (extra) straatverlichting;
- aanpassingen op bouwkundig gebied.

(Extra) straatverlichting

Welsh en Farrington (2008) publiceerden een overzichtsstudie over het effect van verbeterde straatverlichting op de objectieve en subjectieve veiligheid. Er zijn volgens hen twee manieren waarop verbeterde straatverlichting tot een verbetering van de veiligheid kan leiden. Ten eerste kan verbeterde straatverlichting leiden tot verbeterd toezicht op potentiële overtreders (via de verbeterde zichtbaarheid en door het toegenomen aantal burgers dat zich in een verlicht gebied wil begeven met als gevolg een vergroting van de sociale controle). Dit schrikt de potentiële overtreders af en draagt uiteindelijk bij aan een hogere objectieve veiligheid. Ten tweede is verbeterde straatverlichting een teken van gemeenschapsinvestering in het gebied. Op grond van dertien goed uitgevoerde evaluaties concluderen Welsh en Farrington dat verbeterde straatverlichting een gunstig effect heeft op de objectieve veiligheid. Het aantal delicten in experimentele gebieden nam met 21 procent af, terwijl dat in de controlegebieden met 27 toenam. Er waren geen significante verschillen naar typen delicten. Pease (1999) voerde eveneens een overzichtsstudie uit naar de effecten van verlichting. Hij vond onder andere bewijs dat daders er niet van overtuigd zijn dat hun zichtbaarheid tot een verhoogd risico leidt. Daders blijken hiervan wel overtuigd te zijn als deze zichtbaarheid gecombineerd wordt met geïntensiveerde surveillance.

Op basis van beide overzichtsstudies kan gesteld worden dat (extra) straatverlichting onder voorwaarden effectief is om criminaliteit in brede zin te verminderen. Voorwaarden voor een effectieve toepassing van extra straatverlichting zijn geïntensiveerde surveillance en een goed onderhouden (hele en schone) omgeving.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Straatverlichting, (Welsh & Farrington 2008)	Reviewstudie	3	13 studies	Gunstig effect op het aantal incidenten
Straatverlichting (Pease, 1999)	Reviewstudie	3	10 studies	Gunstige effecten op het aantal incidenten, wanneer straatverlichting samengaat met surveillance

Aanpassingen op bouwkundig gebied

In de jaren zeventig is er in de nasleep van het concept van *defensible space* (Newman, 1972) aandacht gekomen voor bouwkundige ingrepen als preventietechniek, veelal in combinatie met aanpassingen in de sfeer van sociaal beheer. Elsinga (1990) onderzocht het effect van een integrale aanpak

met diverse bouwtechnische en sociale aanpassingen en informeel toezicht in een woonwijk in Delft. Het onderzoek heeft een voor- en nameting en haalt daarmee niveau 2 van de SMS. Uit de evaluatie blijkt een gunstig effect op vermogensdelicten en veiligheidsbeleving. Delft en Van der Ven (1989) onderzochten eveneens de invloed van een combinatie van bouwtechnische aanpassingen en sociaalbeheermaatregelen. Het onderzoek bestond uit een voor- en nameting en scoort daarmee niveau 2 op de SMS. Uit het onderzoek blijkt dat een integrale aanpak voor een gunstige verandering zorgt van de criminaliteit en de veiligheidsbeleving.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Toezicht, bouwtechnische en sociale aanpassingen, (Elsinga 1990)	Voor- en nameting	2	Woonwijken in Delft	Gunstige verandering van het aantal vermogensdelicten en de veiligheidsbeleving
Bouwtechnische aanpassingen en sociaalbeheermaatregelen, (Delft & Van der Ven, 1989)	Voor- en nameting	2	Woonwijken in Den Haag	Gunstige verandering op aanpak criminaliteit en veiligheidsbeleving van bewoners

Op grond van de besproken studies (validiteit lager dan SMS-niveau 3) moet de effectiviteit van de maatregel als onbekend worden beoordeeld. Er is verder twijfel aan de relevantie van de maatregel in de context van veilig uitgaan. De maatregelen zijn geëvalueerd bij toepassing in een relatief besloten (woon-) omgeving en de toepasbaarheid voor een horecagebied met veel bezoekers (in plaats van bewoners) is daarom niet evident.

3.3.4 Weerbaarheid vergroten

De techniek 'weerbaarheid vergroten' heeft betrekking op het zelforganiserend vermogen van (potentiële) slachtoffers en de maatregelen die zij zelf treffen om hun weerbaarheid te vergroten. Maatregelen voor veilig uitgaan die hierbij aansluiten zijn:

- buurtpreventie;
- burgersurveillance.

Buurtpreventie/burgersurveillance

Buurtpreventie en burgersurveillance houden in dat burgers zelf het heft in handen nemen en toezicht uitoefenen met het oog op het bevorderen van de veiligheid in de eigen leefomgeving. Bennet et al. (2008) voerden een overzichtsstudie uit naar de effecten van *neighborhood watch*. Zij vatten ook de resultaten van enkele eerdere overzichtsstudies samen. Titus (1984) vond dat buurttoezicht effectief was, maar stelde daarbij dat gebruikte onderzoeks-

methoden te wensen overlieten. Hussain (1990) stelde dat er weinig bewijs was dat deze vorm van toezicht effectief is en Sherman en Eck (2002) concludeerden dat ze niet effectief is om criminaliteit te verminderen. Bennet et al. (2008) vonden op grond van een uitgebreidere reviewstudie betere resultaten. Negentien studies toonden aan dat *neighborhood watch* criminaliteit kan verminderen en slechts zes studies toonden het tegengestelde. Naast een review voerden de onderzoekers een meta-analyse uit op 15 evaluaties met een voor- en nameting en controlegebied (niveau 3 SMS). Op grond van deze analyse wordt gevonden dat de gemiddelde relatieve afname van criminaliteit door buurtpreventie tussen de 16 en 26 procent ligt. Buurtpreventie kan op basis van de hierboven besproken studie beoordeeld worden als een bewezen effectieve maatregel.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Buurtpreventie (Bennet et al., 2008)	Meta-analyse	3	Engelse wijken	Gunstig effect op alle typen criminaliteit (met name diefstal)

Bennet et al. (2008) wijzen er wel op dat het niet altijd duidelijk is waarom het toezicht tot een vermindering van criminaliteit leidt. Volgens het theoretisch kader van de studie is het achterliggende mechanismen dat meer toezicht leidt tot minder mogelijkheden tot ongewenst gedrag en meer sociale controle. Bewijs voor dit mechanisme is volgens de auteurs in de onderzochte studies niet te vinden.

3.3.5 Anonimiteit verminderen

De bijdrage van het verminderen van anonimiteit aan de preventie van criminaliteit is gebaseerd op de gedachte dat potentiële daders eerder crimineel gedrag zullen vertonen als ze menen dat zichzelf of hun gedrag niet herkenbaar of traceerbaar is. Vermindering van de anonimiteit zorgt voor vergroting van de pakkans en beoogt daarmee de kosten-batenafweging van de potentiële dader te beïnvloeden.

Maatregelen die hier besproken worden zijn:

- meldingen en/of aangiften bevorderen;
- informatie/meldpunt horeca;
- horecatelefoon.

Meldingen en/of aangiften bevorderen

Er zijn verschillende (overzichts)studies over factoren die van invloed zijn op de aangiftebereidheid. Greenberg en Beach (2004) deden onderzoek naar de aangiftebereidheid van slachtoffers van vermogenscriminaliteit en vonden dat sociale controle de belangrijkste voorspeller voor de melding van delicten bij de politie is. Eerder onderzoek van Levitt (1998) vond dat de actiebereidheid

van de politie de aangiftebereidheid vergroot. Of een hogere aangiftebereidheid ook tot een vermindering van de objectieve en subjectieve veiligheid leidt, wordt hierdoor niet duidelijk. We hebben daarvoor geen bruikbare evaluaties gevonden. Aannemelijk is dat een eventueel effect via gerichte politie-inzet verloopt (zie paragraaf 3.2.2): meer meldingen en aangiften zorgen voor een verbeterde informatiepositie van de politie, op basis waarvan een meer gerichte politie-inzet mogelijk wordt. Dit is echter een indirect verband: een rechtstreekse relatie is niet gevonden.

Meldpunt horeca

Het instellen van een Meldpunt horeca is gericht op het zichtbaar maken van delicten en veiligheidsproblemen. Een meldpunt beoogt de drempel voor het melden te verlagen. Het mogelijke effect is daarmee vergelijkbaar met het bevorderen van de aangiftebereidheid. Specifiek evaluatie-onderzoek is niet gevonden en de effectiviteit is onbekend.

Horecatelefoon

Een horecatelefoon is een rechtstreekse lijn (meestal een GSM), dus zonder tussenkomst van de regionale telefooncentrale, waar horeca-exploitanten bij bepaalde incidenten rechtstreeks contact met een dienstdoende politieagent kunnen opnemen. In verschillende gemeentelijke nota's (van onder andere de gemeenten Westland, Zoetermeer, Geertruidenberg en Hof van Twente) wordt de horecatelefoon als een succesvol middel gepresenteerd.

Er is echter geen bruikbaar Nederlands evaluatieonderzoek naar de horecatelefoon gevonden. Eenzelfde conclusie geldt internationaal: in Noordwest-Engeland zijn er de nodige publicaties over de succesvolle toepassing van een horecatelefoon, maar ook hier ontbreken valide effectmetingen. Wel is er een rapport van de politie in Manchester over een meeromvattend project waarvan een horecatelefoon ('Nite Net') deel uitmaakt, met als uitkomst een daling van het aantal geweldsincidenten in het centrum van Manchester met zeventien procent (Roberts, 2004). Het is echter niet duidelijk wat de bijdrage van de horecatelefoon is. De effectiviteit van de maatregel is daarom onbekend.

3.3.6 Overzicht maatregelen pakkans vergroten

Van de vijftien maatregelen voor veilig uitgaan uit de categorie 'pakkans vergroten' zijn er zes als effectief te kwalificeren. Bij twee hiervan (cameratoezicht en functioneel toezicht) is het echter niet waarschijnlijk dat deze effectiviteit in de specifieke context van veilig uitgaan en geweldsproblematiek van kracht is. Eén van de maatregelen is veelbelovend (horeca-preventieteams). Van acht maatregelen is de effectiviteit onbekend. Daarvan zijn er drie die mogelijk indirect effectief zijn, als en voor zover ze bijdragen aan gerichte politie-inzet/*problem oriented policing* (meldingen bevorderen, meldpunt horeca en horecatelefoon). Tabel 3.2 geeft een overzicht.

Tabel 3.2 Maatregelen veilig uitgaan via pakkans vergroten naar effectiviteit

<i>Effectief, ook voor veilig uitgaan</i>
Vergroten politiecapaciteit
Problem oriented policing/gerichte politie-inzet
Straatverlichting
Buurtpreventie/burgersurveillance
<i>Effectief, maar onbekend voor veilig uitgaan</i>
Cameratoezicht
Functioneel toezicht
<i>Veelbelovend</i>
Horecapreventieteam
<i>Effectiviteit onbekend, mogelijk indirect effectief</i>
Meldingen bevorderen
Meldpunt horeca
Horecatelefoon
<i>Effectiviteit onbekend, mogelijk contraproductief</i>
Surveillance op de fiets (gewelddelicten)
<i>Effectiviteit onbekend</i>
Uitbreiding politiesurveillance (ongericht)
Vestiging politiepost
Toezicht door particuliere beveiligers
Bouwkundige aanpassingen

3.4 Maatregelen die criminaliteit moeilijk maken

3.4.1 Inleiding

Het vergroten van de benodigde inspanning (het bemoeilijken van het plegen van een delict) kan een potentiële dader ervan weerhouden om tot crimineel of overlastgevend gedrag over te gaan. Voorbeelden van deze vorm van situationele preventie in het kader van veilig-uitgaansbeleid zijn controles aan de deur of preventief fouilleren. Dit soort maatregelen werpt een drempel op voor potentiële daders. Bij het vergroten van de benodigde inspanning worden in de taxonomie van de situationele preventie vijf technieken onderscheiden: controle op wapens, toegangscontrole, versteviging van doelwitten, uitgangscntrole en omleidingen/afleiden van daders. In de context van veilig uitgaan vinden we de twee laatstgenoemde technieken eerder onder het principe van 'provocatie verminderen' vallen. Daarom worden ze dan ook daar, in de volgende paragraaf, behandeld.

3.4.2 Controle op wapens

De preventietechniek 'controle op wapens' is gericht op het terugdringen van het dragen van wapens, waardoor het plegen van gewelddelicten wordt bemoeilijkt en waardoor de gevolgen minder ernstig zijn.

Van de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan vallen er drie binnen deze categorie:

- preventief fouilleren;
- wapenkluisen;
- plastic drinkservies.

Preventief fouilleren

Preventief fouilleren is fouilleren zonder dat er een verdenking tegen de gefouilleerde persoon bestaat. In 2002 is de Wet preventief fouilleren in werking getreden. In artikel 151b van de Gemeentewet wordt bepaald dat een burgemeester een gebied voor een bepaalde tijd kan aanwijzen als veiligheidsrisicogebied en daar preventieve fouilleeracties mag houden. Evaluaties van preventief fouilleren zijn schaars.

De gemeente Almelo heeft de effecten van preventief fouilleren op de veiligheidsgevoelens van bewoners onderzocht. Bijna de helft van de ondervraagden vindt dat preventief fouilleren bijdraagt aan de veiligheidsgevoelens. In Rotterdam en Eindhoven werden eerder hogere percentages gemeten, respectievelijk 75 en 78 procent. In Amsterdam werd het effect van preventief fouilleren over een langere periode onderzocht met een voor- en een nameting in verschillende interventie- en controlegebieden (Van der Torre & Visser, 2009). Meer preventieve fouilleeracties leidden tot de vondst van meer wapens. Daarnaast liep het aantal wapenincidenten terug.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Preventief fouilleren (Van der Torre & Visser, 2009)	Voor- en nameting in 2008 Controlegebied	3	Drie gebieden en vijf politiedistricten, 178 respondenten	Gunstig effect op aantal wapenvondsten en wapenincidenten
Preventief fouilleren (Gemeente Rotterdam, 2003)	Voor- en nameting (september 2002 – juni 2003)	2	7 gebieden en de gehele stad	Gunstige verandering van veiligheidsgevoelens door preventief fouilleren. Geen verandering geweldsdelicten.
Preventief fouilleren (Gemeente Almelo, 2006)	Nameting	1	324 panelleden	Zwak positieve verandering van veiligheidsgevoelens door preventief fouilleren.

Op grond van het beschikbare onderzoek kwalificeren we de maatregel als veelbelovend.

Wapenkluizen

In 2010 werden door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Koninklijke Horeca Nederland 500 wapenkluizen voor horecaondernemingen ter beschikking gesteld. De kluizen zijn voorzien van een opening waarin de horecaportier of -uitbater de aangetroffen wapens en drugs kan deponeren. Alleen de politie heeft een sleutel van de kluis leegt deze op regelmatige basis. Ondernemers hoeven daardoor niet meer over straat met in beslag genomen wapens om ze af te geven op het politiebureau. Daarnaast maken horecaondernemers zich dankzij de kluizen niet schuldig aan een strafbaar feit wegens verboden wapenbezit, indien zij wapens van bezoekers innemen. Omdat de politie de kluizen komt legen, wordt ook het contact tussen politie en horeca verbeterd. Evaluatieonderzoek naar wapenkluizen is niet beschikbaar. Daarom is de effectiviteit van deze maatregel onbekend.

Plastic drinkservies

Met name bij evenementen wordt het gebruik van glaswerk soms verboden om te voorkomen dat (gebroken) glazen als wapens worden gebruikt met ernstige verwondingen als gevolg. In plaats daarvan wordt plastic servies gebruikt. Een studie van Ter Bekke et al. (2005) besteedt met name aandacht aan hygiëne, duurzaamheid en milieuaspecten. Wat betreft de gevolgen voor openbare orde en veiligheid is er een bespreking van materialen, waarbij sommige bijna even gevaarlijk kunnen zijn als glas, terwijl andere niet breken of versplinteren en daardoor niet als wapen kunnen worden gebruikt (Ronald Jansen Milieuadvies, 2000). Evaluatieonderzoek naar de effecten van het gebruik van plastic drinkservies op de objectieve of subjectieve veiligheid is niet gevonden. Daarom is de effectiviteit van de maatregel onbekend.

3.4.3 Toegangscontrole

Met toegangscontroles wordt beoogd om potentiële daders toegang tot bepaalde locaties te ontzeggen, waardoor zij niet in staat zijn om daar ongewenst gedrag te vertonen. Dit kan delicten en overlast voorkomen. Binnen de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan is er één die zich van deze techniek bedient:

- deurbeleid/toelatingsbeleid.

Het ontzeggingenbeleid wordt elders, in paragraaf 3.5 besproken onder excuses verwijderen.

Deurbeleid/toelatingsbeleid/ontzeggingenbeleid

Deurbeleid/toelatingsbeleid omvat meer dan alleen het regelen van de toegang tot de uitgaansgelegenheid, maar het gaat ook om gedrags- en huisregels die binnen een horecagelegenheid gelden. Gedrags- en huisregels maken het voor bezoekers en personeel duidelijk welk gedrag niet wordt getolereerd. Voor een deurbeleid is training van personeel in het handhaven van de regels een noodzakelijk onderdeel. Graham et al. (2005) onderzochten de effectiviteit van de training van barpersoneel (Safer Bars) in het kader van veilig uitgaan (deze training wordt elders in dit hoofdstuk besproken, in

paragraaf 3.5.2). Het onderzoek van Graham et al. biedt echter ook interessante conclusies met betrekking tot deurbeleid. Het blijkt met name belangrijk dat deurpersoneel meedoet aan de training, omdat portiers communicatieve vaardigheden nodig hebben en vaak met crisissituaties te maken hebben. Waar goed getrainde portiers een helder deurbeleid voerden, werd een afname van agressief gedrag gemeten.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Deurbeleid (Graham et al, 2005)	Voor- en nameting Controlegebied Statistische controle	4	522 horecamede- werkers 23 bars	Deurbeleid heeft gunstig effect op agressief gedrag (als personeel de juiste vaardigheden heeft geleerd)

Op grond van deze studie kan deurbeleid als veelbelovende maatregel worden beoordeeld. De voorwaarde daarbij is dat portiers goed geschoold zijn in communicatieve vaardigheden en het omgaan met crisissituaties.

3.4.4 Verstevinging doelwitten

Een van de meest genoemde en toegepaste technieken om delicten te voorkomen, is de verstevinging van doelwitten (*target hardening*). Het gaat hier om het toepassen van fysieke barrières, zoals sloten of tralies. In een horecacontext kan daarnaast gedacht worden aan nagelvast roestvrijstalen sanitair, dat goed tegen vandalisme bestand is. Binnen de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan is er slechts één die van deze techniek gebruikmaakt, namelijk bewaakt parkeren.

Bewaakt parkeren

Bewaking van parkeerterreinen met hekken en slagbomen moet voertuig-criminaliteit tegengaan. Veelal is er daarbij ook een vorm van toezicht, waardoor de maatregel ook onder 'risico vergroten' zou kunnen worden ingedeeld. Voorwaarden die het effect van bewaakt parkeren versterken, zijn open zicht en daardoor natuurlijke surveillance, voldoende licht, camera-toezicht, gecontroleerde toegang en hekwerken (Webb et al., 1992). Webb et al. (1992) tonen aan dat bewaakt parkeren inderdaad bijdraagt aan het terugdringen van vernielingen aan auto's. De onderzoekers vergeleken negentien parkeerterreinen met ten minste honderd plaatsen op verschillende operationele (bijvoorbeeld bemand of onbemand) en omgevingskenmerken (zoals looppaden). Op basis van deze studie is bewaakt parkeren te beoordelen als veelbelovend.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Bewaakt parkeren (Webb et al., 1992)	Voor- en nameting Controlegebied	3	19 parkeerterreinen	Bewaakt parkeren zorgt voor minder diefstal van en uit auto's en vernielingen aan auto's.

3.4.5 Overzicht maatregelen die criminaliteit moeilijk maken

Van de vijf maatregelen voor veilig uitgaan uit de inventarisatie die op het vergroten van de inspanning zijn gericht, zijn er drie als veelbelovend te kwalificeren, terwijl de effectiviteit van twee maatregelen onbekend is (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Maatregelen veilig uitgaan via inspanning vergroten naar effectiviteit

<i>Veelbelovend</i>
Preventief fouilleren
Deurbeleid/toelatingsbeleid
Bewaakt parkeren
<i>Effectiviteit onbekend</i>
Wapenkluizen
Plastic drinkservies

3.5 Maatregelen tegen criminaliteit uitlokkende situaties

3.5.1 Inleiding

Het verminderen van provocaties is in potentie een belangrijk principe in de context van veilig uitgaan, omdat daar veel impulsief gedrag kan voorkomen dat mede door de omstandigheden wordt ingegeven of uitgelokt. Het terugdringen van provocaties kan dan een bijdrage leveren aan het verminderen van crimineel of overlastgevend gedrag. Volgens de taxonomie van de situationele preventie zijn er vijf technieken om provocaties te verminderen: geschillen voorkomen, frustratie en stress verminderen, prikkels verminderen, imitatie ontmoedigen en groepsdruk neutraliseren. Onder groepsdruk neutraliseren zijn geen maatregelen voor veilig uitgaan gevonden.

3.5.2 Geschillen voorkomen

Waar geschillen voorkomen worden, is er minder aanleiding tot escalatie en daardoor minder kans op conflicten, geweld en overlast. Het voorkomen van geschillen kan dus bijdragen aan het bevorderen van veiligheid. Onder de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan zijn er vijf die op deze techniek zijn gebaseerd:

- sluitingstijdenregime (waaronder afkoelperiodes);
- afvoerroutes en verkeerscirculatie;
- straten afsluiten.

Afkoelperiode en sluitingstijdenregime

Met sluitingstijdenregimes en afkoelperiodes wordt beoogd confrontaties tussen vertrekkende horecabezoekers te verminderen, onder andere door het vertrek te spreiden via verlenging van openingstijden. Stockwell en Chikritzhs (2009) geven in een reviewstudie een overzicht van internationaal onderzoek naar het effect van het verruimen van openingstijden van bars en clubs op alcoholconsumptie en alcoholgerelateerde schade (criminaliteit, overlast, verkeersongevallen). Zij bespreken 49 studies, het merendeel uit de Verenigde Staten, Australië en Canada, waarvan er veertien van niveau 3 van de SMS zijn. Hun conclusie is dat uitbreiding of verruiming van de openingstijden gedurende de nachtelijke uren leidt tot vergroting van alcoholconsumptie en alcoholgerelateerde schade (criminaliteit, overlast, verkeersongevallen).

Snippe et al. (2001) onderzochten de invloed van de verruiming van de openingstijden en het instellen van een afkoelperiode in twee Amsterdamse horecaconcentratiegebieden. Dit evaluatieonderzoek bestond uit een voor- en de nameting in deze twee gebieden en zes omliggende gebieden (niveau 2 op de SMS). Er is geen verandering van de gerapporteerde criminaliteit door bewoners en bezoekers. De politieregistraties laten een ongunstige verandering zien in het ene onderzoeksgebied en een gunstige verandering in het andere. In het gebied met gunstige veranderingen werd geen verandering vastgesteld op de veiligheidsbeleving van bewoners, maar wel een gunstige verandering van de veiligheidsbeleving van het uitgaanspubliek.

Bieleman et al. (2002) deden onderzoek naar de effecten van sluitingstijdenregimes voor horecavoorzieningen en uitgaansgelegenheden op openbare orde (lokale veiligheid) en alcoholpreventie (alcoholmatiging). Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat de beoogde doelen met hun sluitingstijdenregimes bereikt worden, maar er is geen empirische meting uitgevoerd. Er is ook geen ander empirisch evaluatieonderzoek naar effecten van openingstijden in horecagebieden op objectieve of subjectieve veiligheid gevonden.

De effectiviteit van maatregelen op het terrein van verruiming en het vrijgeven van sluitingstijden is daarom onbekend.

Afvoerroutes en verkeersregulatie

De gedachte achter afvoerroutes of verkeersregulatieplannen in het kader van veilig-uitgaansbeleid is dat provocaties voorkomen worden door mensen via een rustige weg op gecontroleerde wijze een uitgaansgebiedgebied uit te leiden. Er is geen onderzoek gevonden dat de effectiviteit van maatregelen met betrekking tot afvoerroutes aantoonde. Daarom wordt de effectiviteit van deze maatregelen als onbekend beoordeeld.

Straten afsluiten

Het afsluiten van straten wordt ingezet om te voorkomen dat daar vernielingen worden aangericht door vertrekkende horecabezoekers (de zogenaamde 'slooproutes'). Door het afsluiten van een route worden bezoekers via andere routes geleid die minder aanleiding geven tot overlastgevend gedrag. Clarke (2002) verrichte een reviewstudie naar het afsluiten van straten om criminaliteit te verminderen. Hij betrok daarin elf evaluatieonderzoeken, maar wijst erop dat zijn overzicht incompleet is en methodologisch beperkt en dat resultaten elkaar soms tegenspreken. Toch concludeert hij dat de maatregel effectief is, omdat de meeste evaluaties (waaronder vijf van niveau 3 op de SMS) laten zien dat het afsluiten van straten criminaliteit (waaronder straatroof, prostitutie, drugshandel en drive by shootings) vermindert, zonder dat sprake is van verplaatsingseffecten. Dit gebeurt echter altijd samen met andere maatregelen, waardoor moeilijk is vast te stellen wat het geïsoleerde effect van straatafsluiting is. Op grond van de bevindingen van Clarke (2002) beoordelen we de maatregel als effectief.

3.5.3 Frustratie en stress verminderen

Maatregelen in deze categorie zijn gericht op het verminderen van agressief gedrag dat het gevolg is van frustratie of stress. Van de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan zijn er drie die van deze techniek gebruikmaken:

- taxibeleid;
- vervoersaanbod;
- chocolade uitdelen.

Taxibeleid en vervoersaanbod

Om uitgaanspubliek snel naar en (vooral) van uitgaansgebieden te kunnen vervoeren en overlast van wachtend uitgaanspubliek te verminderen, worden maatregelen genomen voor uitbreiding van het taxi- en vervoersaanbod. Er zijn geen evaluaties gevonden over de effecten van het uitbreiden van het taxi- en vervoersaanbod op criminaliteit, overlast en onveiligheid. De effectiviteit ervan is daarom onbekend.

Chocolade uitdelen

In enkele Nederlandse gemeenten wordt deze maatregel toegepast, met verwijzing naar bewezen effectiviteit in Engeland. Chocolade zou mensen rustiger maken en gunstiger stemmen en daarmee een prikkel tot delictgedrag verminderen. Het Engelse onderzoek konden we echter niet traceren. Het Nederlandse Voedingscentrum kent geen onderzoek dat aantoont dat het nuttigen van chocolade tot rustiger gedrag leidt.³ De effectiviteit van de maatregel is daarom onbekend.

³ <http://fhjfactcheck.wordpress.com/2008/09/05/waarom-chocolade-in-leeuwarden/>

3.5.4 Prikkel verminderen

Het verminderen van prikkels is erop gericht aantrekkelijke doelwitten voor potentiële daders buiten beeld te houden. Voorbeelden zijn het niet-zichtbaar dragen van sieraden, het verbergen van kostbaarheden en het vermijden van gedrag dat als provocatie kan worden opgevat. Ook een beperking van alcoholconsumptie kan tot een vermindering van prikkels leiden (maatregelen hiervoor worden in de volgende paragraaf over het verwijderen van excuses besproken).

Een relatief nieuwe techniek die gericht is op het manipuleren van prikkels, is zintuigbeïnvloeding door kleur, geluid en geur.

Zintuigbeïnvloeding

Verschillende maatregelen voor zintuigbeïnvloeding hebben een brede toepassing gekregen, zoals de inzet van mosquito's (apparaatjes die een irritant hoogfrequent geluid produceren waar hangjongeren last van hebben), de toepassing van roze licht (dat jeugdpuistjes accentueert en het verblijfsklimaat voor jongeren negatief beïnvloedt) en het gebruik van blauw licht in toiletruimtes (om drugsgebruik via injecties te bemoeilijken). In een uitgaanscontext zijn dergelijke maatregelen niet altijd gewenst, omdat ze ook het gewenste (jeugdige) publiek afweren. Tegenover dergelijke afwerende maatregelen staan maatregelen die beogen een prettig en rustgevend verblijfsklimaat te creëren door het gebruik van kleur, geluid en reuk. Het CCV voert in 2010 en 2011 pilots uit om het effect van dergelijke zintuigbeïnvloedende maatregelen te toetsen (Keus, 2010). Resultaten zijn nog niet beschikbaar. Ander empirisch onderzoek naar de effecten van zintuigbeïnvloedende maatregelen op de objectieve en subjectieve veiligheid is niet gevonden.

De effectiviteit is daarom onbekend.

3.5.5 Imitatie ontmoedigen

Het ontmoedigen van imitatie is gericht op het voorkomen van kopieergedrag van delicten, overlast en (met name) vandalisme. Volgens de *broken windows theory* (Wilson & Kelling, 1982) leidt een verpauperde omgeving tot een toename van overlast en vandalisme. Het zorgen voor een 'hele en schone' omgeving zal daardoor kunnen bijdragen aan vermindering van overlast en vandalisme. Onder de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan zijn er twee die bij deze techniek aansluiten:

- reiniging;
- bestrating.

Keizer et al. (2008) hebben de broken windows theorie getest met behulp van meerdere experimenten. In één van hun experimenten wordt het gedrag van mensen in een schone en een vervuilde/rommelige omgeving tegen elkaar afgezet (beide gebieden 77 personen). In het vervuilde gebied blijken mensen meer geneigd tot normoverschrijdend gedrag, zoals het op de grond gooien

van afval, maar ook het betreden van terrein waarop zij onbevoegd zijn. Het effect van een schone omgeving op uitgaansgerelateerde criminaliteit is echter niet onderzocht. De effectiviteit van deze maatregel is dus onbekend.

3.5.6 Overzicht maatregelen tegen criminaliteit uitlokkende situaties

Van de acht maatregelen voor veilig uitgaan uit de inventarisatie die op een vermindering van provocaties zijn gericht, is er één die als effectief kan worden gekwalificeerd, namelijk het afsluiten van straten. Van de overige maatregelen is de effectiviteit onbekend (tabel 3.4).

Tabel 3.4 **Maatregelen veilig uitgaan via provocatie verminderen naar effectiviteit**

<i>Effectief</i>
Straten afsluiten
<i>Effectiviteit onbekend</i>
Sluitingstijdenregimes/afkoelperiode
Afvoerroutes/verkeerregulatie
Taxibeleid/vervoersaanbod
Chocolade uitdelen
Zintuigbeïnvloeding
Reiniging
Bestrating

3.6 Maatregelen die geen mogelijkheid geven voor excuses

3.6.1 Inleiding

In deze paragraaf komen de maatregelen aan bod die in het kader van een veilig-uitgaansbeleid genomen kunnen worden om excuses te verwijderen. Excuses verwijderen is een techniek uit de situationele preventie die erkent dat daders morele beoordelingen van hun gedrag maken en dat zij hun gedrag vergoelijken door het te rationaliseren en te neutraliseren. Dit gebeurt des te gemakkelijker als onduidelijk is wat gewenst en wat ongewenst gedrag is. Vanuit dit principe worden in de situationele preventie vijf technieken onderscheiden: regels opstellen, instructies plaatsen, een beroep doen op het geweten, naleving bevorderen en het gebruik van drugs en alcohol ontmoedigen.

3.6.2 Regels stellen

Met het stellen van regels wordt beoogd duidelijkheid te creëren over gewenst en ongewenst gedrag en daarmee te voorkomen dat burgers onbedoeld crimineel of overlastgevend gedrag vertonen of zich daar te gemakkelijk op beroepen.

Van de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan zijn er zeven die van deze techniek gebruikmaken:

- gedragsregels en gedragscodes;
- huisreglementen;
- safer bars/Bar veilig/Barcode;
- parkeerregels;
- terrassenbeleid;
- evenementenbeleid.

Gedragsregels, gedragscodes en huisreglement

Er zijn veel studies uitgevoerd naar gedragscodes, die we mogelijk als container kunnen zien voor de bredere categorie van gedragsregels, reglementen en gedragscodes. De evaluaties gaan echter vaak over naleving van regels in branches zoals de publieke omroep (Drost et al., 2009) of particuliere recherchebureaus (Bos et al. (2007). Tönis et al. (2010) onderzochten het effect van gedragscodes die gericht zijn op het tegengaan van antisociaal gedrag in het voortgezet onderwijs. Voorwaarden voor effectiviteit zijn een breed draagvlak, aandacht voor concreet gedrag, duidelijke vastlegging, training en borging (Tönis & Kan, 2005). In een eerste evaluatie in 2005 met een voor- en een nameting en controlegroepen (SMS-niveau 3) concluderen Tönis en Kan (2005) dat gedragscodes leiden tot een vermindering van antisociaal en agressief gedrag op scholen en bij sportverenigingen. Het is niet evident of deze conclusie ook kan gelden voor een gedragscode in de context van veilig uitgaan, met name omdat er in de horeca minder sprake is van een situatie met een formeel lidmaatschap. Er werd in deze studie geen duidelijke omschrijving van werkzame mechanismen gevonden, die duidelijk maakt of lidmaatschap een voorwaarde is voor een effectieve toepassing van de maatregel. In een tweede onderzoek in 2010, eveneens met een voor- en een nameting en controlegroepen, worden geen significante effecten op antisociaal gedrag gevonden (Tönis et al., 2010). Dit schrijven de onderzoekers toe aan een gebrek aan programma-integriteit: de onderzochte gedragscodes voldoen niet aan de voorwaarden voor effectiviteit. Op grond van de eerste studie van Tönis en Kan wordt een gedragscode beoordeeld als een veelbelovende maatregel om antisociaal gedrag tegen te gaan. Of eenzelfde conclusie voor gedragsregels en huisreglementen kan worden getrokken, is onbekend.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Gedragscode (Tönis & Kan, 2005)	Voor- en nameting Controlegebieden	3	Gedragscodes van negen scholen en sportclubs, effecten gemeten tussen 2003 en 2005	Gedragscodes verminderen antisociaal en agressief gedrag.
Gedragscode (Tönis et al, 2010)	Voor- en nameting Controlegebieden	3	Gedragscodes van 25 scholen, nul- en éénmeting	Gedragscodes voldoen niet aan voorwaarden en hebben daarom geen effect.

Safer bars (bar veilig)

Safer bars is een opleidings- en trainingsprogramma voor barpersoneel van grotere cafés en clubs, dat onder andere in Canada wordt toegepast. Het doel van de training is het verminderen van agressie en het voorkomen van escalatie daarvan. In Nederland zijn vergelijkbare initiatieven bekend onder de namen Bar Veilig en Barcode. Deze Nederlandse trainingsprogramma's zijn nog niet geëvalueerd.

In een Canadees onderzoek (Graham et al, 2004) werd een gerandomiseerd experiment uitgevoerd, met achttien cafés als interventiegroep en twaalf als controlegroep. Er werden gunstige effecten op agressief gedrag gemeten, zowel op fysiek als verbaal gedrag. Effecten zijn kleiner naarmate er meer verloop onder management en deurpersoneel is. Safer Bars kan op basis van dit onderzoek worden gezien als een veelbelovende maatregel om agressie in (grotere) uitgaansgelegenheden terug te dringen.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Safer Bars (Graham et al, 2004)	Gerandomiseerd experiment met interventie en controlegroep Voor- en nameting	5	Interventiegroep: 18 cafés Controlegroep: 12 cafés	Afname van ernstige en gematigde agressie. Sterkere afname bij minder personeelsverloop.

Parkeerregels

Parkeerregels worden opgesteld bij parkeeroverlast of overige parkeerproblemen die voor verkeershinder kunnen zorgen. In een uitgaanscontext moet dan gedacht worden aan bezoekers van uitgaansgelegenheden of taxichauffeurs die parkeren waar dit niet toegestaan is. Duidelijke parkeerregels zouden dit ongewenste gedrag kunnen verminderen. Of dergelijke maatregelen daadwerkelijk effectief zijn is niet bekend. Er worden geen studies gevonden die de effectiviteit van parkeerregels toetsen, dus ook geen studies die een relatie leggen met crimineel of overlastgevend gedrag.

Terrassenbeleid

Terrassenbeleid wordt doorgaans ingevoerd om de kwaliteit van het straatbeeld te beïnvloeden en om verkeershinder en geluidsoverlast (en dus ook overlast door horecabezoekers) te verminderen. Van deze maatregel kunnen tijdsrestricties en een verbod op staanplaatsen deel uitmaken. Of dergelijke maatregelen invloed hebben op crimineel of overlastgevend gedrag is niet bekend. Studies naar de effectiviteit van terrassenbeleid zijn niet gevonden.

Evenementenbeleid

Evenementen kunnen risico's met zich meebrengen voor de sociale (en de fysieke) veiligheid. Gemeentelijk evenementenbeleid omvat doorgaans de voorwaarden voor het organiseren van een evenement, de aanvraag-

procedures voor vergunningen, de samenwerkingsvormen tussen de betrokken partijen en geeft ook nadere informatie over de uitvoering, handhaving en evaluatie van het beleid. In vergunningsvoorwaarden kunnen bepalingen worden opgenomen die mede tot doel hebben om agressief en overlastgevend gedrag van bezoekers tegen te gaan. De bepalingen zijn echter op de exploitanten gericht. Er zijn wel enkele evaluaties van lokaal evenementenbeleid gevonden, maar deze zijn niet gericht op een empirische meting van de objectieve of subjectieve veiligheid (Gemeente Amsterdam, 2010; Gemeente Houten, 2007). Ze geven eerder de mate van tevredenheid van het bestuur over het beleid weer en zijn niet geschikt om uitspraken te kunnen doen over de effecten van het beleid. De effectiviteit beoordelen we daarom als onbekend.

3.6.3 Instructies plaatsen

Het plaatsen van instructies is een techniek om te bevorderen dat burgers regels kennen en niet onbedoeld regels overtreden of zich beroepen op onbekendheid met regels om hun gedrag te rechtvaardigen. Van de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan zijn er twee die van deze techniek gebruikmaken:

- verkeersborden;
- aangewezen opstapplaatsen taxi's en openbaar vervoer.

Verkeersborden

Er zijn geen evaluaties gevonden over de effecten van het plaatsen van verkeersborden. Wel zijn er aanwijzingen voor een toename van de verkeersveiligheid door het weghalen van (overbodige) verkeersborden (zie Gundy, 1989; Kaba en Klemenjak, 1993 en Noordzij et al., 1993). Een uitspraak over de effectiviteit van het plaatsen van verkeersborden in termen van het terugdringen van onveiligheid en overlast is op basis van de beschikbare literatuur niet mogelijk. De effectiviteit van het plaatsen van verkeersborden is daarom onbekend.

Opstapplaatsen

In sommige uitgaansgebieden kunnen overlastproblemen ontstaan op de routes naar bushaltes en rondom deze haltes. Ook het ontbreken van een aangewezen halte voor taxi's en nachtbussen kan voor problemen zorgen. Het stellen van duidelijke regels over de opstapplaatsen zou hierin verbetering moeten brengen. Er zijn geen evaluaties gevonden over de functie van opstapplaatsen. Hierdoor zijn uitspraken over de effectiviteit van deze maatregel niet mogelijk en wordt de effectiviteit als onbekend beoordeeld.

3.6.4 Beroep doen op geweten

Er zijn maatregelen die als doel hebben een beroep op het geweten te doen. Dat doen ze door het beïnvloeden van een morele afweging over het plegen van crimineel of overlastgevend gedrag. Maatregelen voor veilig uitgaan die hieronder vallen, zijn:

- community policing;
- voorlichting over consequenties van gedrag;
- SUS-team.

Community policing

Community policing is samenwerking tussen politie, burgers en organisaties in een gemeenschap (veelal een buurt of wijk), met als doel het verminderen van de criminaliteit. Community policing heeft als kernelementen verantwoordelijkheid, samenwerking, decentralisatie en problemen oplossen. Uit een quasi-experimenteel onderzoek met gematchte interventie- en controlegroep (Connell et al., 2008) blijkt dat er een afname van gewelds- en vermogensdelicten optrad in wijken waar *community policing* wordt toegepast.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Community policing (Connell et al., 2008)	Quasi-experimentele studie met gematchte interventie- en controlegroep. Analyse registratiecijfers van 18 maanden voor de interventie tot 66 maanden erna.	4	1 interventiewijk 2 controlewijken	Afname geweldsdelicten en vermogensdelicten, vermindering van gerapporteerd gewelddadig gedrag

Op grond van deze studie merken we *community policing* aan als een veelbelovende interventie om agressie en geweld tegen te gaan.

Voorlichting ter bestrijding van vandalisme

Barker en Bridgeman hebben in 1994 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van maatregelen tegen vandalismebestrijding. Ze hebben voor hun overzichtsstudie onderzoeken op ten minste niveau 2 van de SMS geselecteerd. Vier onderzoeken zijn als niveau 3 op de SMS te kwalificeren. Uit de studie blijkt dat voorlichting aan jongeren over de aard en gevolgen van vandalisme niet voldoende is om vandalisme te voorkomen. Zij concluderen dat met name een verhoogde pakkans en een afname van de gelegenheid om delicten te plegen noodzakelijk zijn om vandalisme tegen te gaan. De inzet van voorlichting om vandalisme te voorkomen wordt op grond van deze overzichtsstudie beoordeeld als niet effectief.

SUS-team

Een SUS-team is een groep toezichthouders die kleine ergernissen moet sussen in een bepaald gebied. Een SUS-team bestaat doorgaans uit medewerkers van een beveiligingsbedrijf. De leden van een SUS-team surveilleren en spreken bezoekers aan op ongewenst gedrag. Tevens fungeren ze als 'ogen en oren van de politie'. Uit de verschillende gemeentelijke documenten en nieuwsberichten blijkt dat betrokkenen positief zijn over de inzet van SUS-teams, maar er is geen empirisch onderzoek gevonden dat de effecten meet. De effectiviteit van de maatregel is dus onbekend.

3.6.5 Naleving bevorderen

Maatregelen om de naleving te bevorderen, proberen faciliterende omstandigheden te creëren waardoor burgers worden verleid of aangespoord om normconform gedrag te vertonen. Door negatieve of positieve prikkels toe te passen of daarmee te dreigen wordt geprobeerd gedragsverandering te bewerkstelligen. Maatregelen voor veilig uitgaan vanuit deze techniek zijn:

- individuele en collectieve horecaontzegging;
- plaatsen van urinoirs;
- weekendarrangement.

Individuele en collectieve horecaontzegging

De *collectieve* horecaontzegging (CHO) is een ontzegging van de toegang tot de aangesloten horecabedrijven voor een persoon voor een bepaalde tijd. De *individuele* horecaontzegging (IHO) is een ontzegging van de toegang tot het horecabedrijf waar een persoon zich heeft misdragen. Het bestaan van de maatregel zou normconform gedrag moeten bevorderen. Er zijn echter ook neveneffecten denkbaar. Marlière (2008) constateerde dat jongeren aan wie de toegang tot horecagelegenheden werd ontzegd, elders in een uitgaansgebied voor overlast zorgden. Er is echter geen evaluatieonderzoek gevonden dat de effecten van horecaontzeggingen (of de neveneffecten ervan) meet. De effectiviteit van deze maatregel is dus onbekend.

Urinoirs

Openbare urinoirs worden ingezet tegen wildplassen, een specifieke vorm van overlastgevend gedrag. Brits onderzoek toont het succes van het installeren van twaalf *portable pissoirs* in Westminster. Ieder weekend worden daarmee door de gemeente Westminster gemiddeld 230 *gallons* (ruim 1000 liter) urine opgevangen (Roberts, 2004; City of Westminster, 2003). Of dit leidt tot minder overlast in de vorm van wildplassen is echter niet bekend. De effectiviteit van de maatregel is daarom onbekend.

Weekendarrangement

Het weekendarrangement houdt in dat verdachten van geweldsincidenten in uitgaansgebieden het hele weekend tot en met maandag worden vastgehouden in afwachting van de justitiële afdoening. Op deze manier worden zij zo snel mogelijk geconfronteerd met de consequenties van hun

gedrag. De gemeente Amersfoort evalueerde de eerste negen maanden van de toepassingen van het weekendarrangement in district Driehoek Eemland Zuid.⁴ De evaluatie bestaat uit een meting van aangiften en meldingen voor en na de invoering van de maatregel, zonder controlegroep. In de evaluatie wordt een aantal gunstige veranderingen genoemd, zoals een daling van het aantal aangiften van geweldsdelicten en een groot draagvlak onder de bevolking. De evaluatie scoort echter niet hoger dan niveau 2 op de SMS. De effectiviteit van het weekendarrangement moet daarom als onbekend worden aangemerkt.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Weekendarrangement (Gemeente Amersfoort, 2008)	Voor- en nameting	2	38 zaken Aangiften en meldingen	Minder aangiften en meldingen

3.6.6 Ontmoedigen van het gebruik van alcohol en drugs

Criminaliteit en overlast kunnen worden gestimuleerd door het gebruik van alcohol en drugs, omdat remmingen tegen antisociaal gedrag aan kracht kunnen verliezen. Maatregelen die drank- en drugsgebruik tegengaan, zouden daarom kunnen bijdragen aan vermindering van crimineel en overlastgevend gedrag. Zeven van de geïnventariseerde maatregelen voor veilig uitgaan vallen onder deze categorie:

- tijdsrestrictie alcoholverkoop;
- voedsel uitdelen;
- alcoholbeleid;
- alcohol en drugscontrole;
- control of Violence for Angry Impulsive Drinkers (COVAID);
- festivalbier.

Tijdsrestrictie alcoholverkoop

Palk (2008) onderzocht de politieële aanpak van alcoholgerelateerde criminaliteit en geweld en besteedde daarbij aandacht aan de effectiviteit van maatregelen die genomen worden in het kader van situationele preventie. Eén van die maatregelen is het beperken van de tijden voor alcoholverkoop. Hij constateert dat de consumptie daardoor wel afneemt, maar het aantal incidenten gerelateerd aan alcoholgebruik niet. Hij verwijst onder andere naar een studie van Walker en Biles (1997). Zij onderzochten het effect van restricties aan de openingstijden van alcoholverkoop en vonden geen verschil in criminaliteit en overlast tussen het gebied waar de restricties golden en het gebied waar deze niet van kracht waren. Gray et al. (1998) onderzochten in een studie naar alcoholrestricties in Australië de invloed van verminderde alcoholconsumptie door beperking van verkooptijden op het aantal ziekenhuisopnamen en aanhoudingen. Mensen die minder alcohol drinken blijken minder ziekenhuisbezoeken af te moeten leggen en minder aangehouden te worden

⁴ <http://www.amersfoort.nl/docs/weekendarrangement/Evaluatie%20weekendarrangement.pdf>

door de politie. Uit het overzicht van Palk (2008) blijkt niet dat tijdsrestricties aan alcoholverkoop of openingstijden van alcoholverkooppunten effectief of veelbelovend zijn bij het tegengaan van sociale onveiligheid.

Ook recenter onderzoek van Duailibi et al. (2007) geeft geen overtuigende bewijs van het effect van alcoholrestricties op geweldscriminaliteit. Na 23.00 uur werd in de Braziliaanse stad Diadema geen alcohol meer verkocht. Dat leidde tot een daling van het aantal moorden per maand van 22 naar 12. Er werd echter niet gecontroleerd voor andere veranderingen, vergelijking met omliggende steden was onmogelijk wegens afwijkende registraties en verplaatsingseffecten waren niet uit te sluiten.

De effectiviteit van tijdsrestricties aan alcoholverkoop is op basis van de bovenstaande studies onbekend.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Geen alcoholverkoop tussen 4 uur 's middags en 8 uur 's avonds (Walker & Biles 1997)	Literatuurstudie, deskresearch, telefonische enquête, enquête horeca-exploitantanten en taxichauffeurs en enquête ondernemers in Civic en Manuka (Australië).	3	Gebied waar alcoholverkoop gewoon doorging tijdens reguliere openingstijden, gebied waar vergunningsplichtigen een tijdsrestrictie opgelegd kregen voor alcoholverkoop	Geen verschil criminaliteit en overlast tussen experimenteel gebied en controlegebied
Tijdsrestricties alcoholverkoop (Gray et al., 1998)	Data over alcoholconsumptie, registraties van ziekenhuisopnames, politieregistraties.	3	Aboriginals en inwoners van district Tennant Creek, Australië (271 personen)	Afname alcoholconsumptie, daling van ziekenhuisopnames en aanhoudingen
Tijdsrestricties alcoholverkoop (Duailibi et al, 2007)	Voor- en nameting	2	Interventie binnen gehele stad Diadema, Brazilië met 357.064 inwoners.	Afname van het aantal moorden

Voedsel uitdelen

Het uitdelen van voedsel is gericht op het mitigeren van de effecten van alcohol op gedrag. Uit een studie van Bellis et al. (2010) blijkt dat het eten van afhaalmaaltijden of ander voedsel aan het eind van de avond slechts een zeer beperkt effect heeft op het bloedalcoholpercentage. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat de maatregel effectief is. Omdat er maar één studie is, is de effectiviteit onbekend.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Voedsel uitdelen (Bellis et al, 2010)	Voor- en nameting Controlegebruik	3	214 personen	Voedsel heeft een zeer beperkt effect op bloedalcoholpercentage en daarmee zeer waarschijnlijk geen effect op agressief gedrag.

Alcoholbeleid

Alcoholbeleid bestaat uit een reeks maatregelen en interventies op het gebied van alcoholcontrole, alcoholproductie, alcohol distributie, alcoholverkoop, verkooppunten, verkooptijden (dan wel sluitingstijden van verkooppunten), beschikbaarheid van alcohol, betaalbaarheid, reclame en marketing om met name gezondheidsschade te voorkomen.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft het Nationaal Kompas Volksgezondheid opgesteld. Dit document bevat onder andere preventiemaatregelen gericht op alcoholgebruik en de effecten van die maatregelen. Deze maatregelen zijn deels door de Erkeningscommissie gedragsinterventies beoordeeld.⁵ Aangezien deze interventies met name gericht zijn op gezondheid en verkeersveiligheid blijven ze hier buiten beschouwing. Effecten van alcoholbeleid op sociale veiligheid zijn onbekend.

Alcohol- en drugscontrole

Er is vrij veel onderzoek naar alcohol- en/of drugscontroles beschikbaar. Het gaat daarbij veelal om onderzoek naar verkeerscontroles die gericht zijn op alcohol en drugs. Vaak is dat survey-onderzoek onder verkeersdeelnemers. Een onderzoek van de Belgische overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer toont bijvoorbeeld aan dat zowel de objectieve als de subjectieve pakkans bij alcoholcontroles in het verkeer erg klein is (Federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, 2007). Het effect van controles blijkt met name af te hangen van de omvang van de controles. Op grond van dit eenvoudige onderzoeksdesign is niet met zekerheid te zeggen of alcohol- en drugscontroles effectief kunnen zijn. De effectiviteit van alcohol- en drugscontroles wordt dan ook als onbekend beschouwd.

Control of Violence for Angry Impulsive Drinkers (COVAID therapie)

Het behandelprogramma COVAID heeft als doel het verminderen van agressief en gewelddadig gedrag dat het gevolg is van alcoholconsumptie. Het programma is gebaseerd op de cognitieve gedragstherapie en bestaat uit tien individuele sessies door maatschappelijk werkers van de reclassering. McCulloch en McMurrin (2008) onderzochten de effectiviteit van de maatregel aan de hand van een pilot en vonden gunstige resultaten. Het onderzoek is

⁵ De Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie toetst de kwaliteit van gedragsinterventies. Van goedgekeurde interventies mag worden verwacht dat zij recidive verminderen of voorkomen.

echter dermate kleinschalig dat het geen uitspraken over de effectiviteit toelaat. De effectiviteit van COVAID is daarom onbekend.

Maatregel	Onderzoeksdesign	SMS	Onderzoeksgroep	Uitkomsten
Control of Violence for Angry Impulsive Drinkers (McCulloch & McMurrin, 2008)	Veranderingsonderzoek; voor- en nameting.	2	Tien personen tussen 21-32 jaar	Afname van alcoholgerelateerde agressie bij 9 van 10 deelnemers

Festivalbier

Festivalbier, ook wel kermisbier of evenementenbier, heeft een lager alcoholpercentage dan normaal bier. Het kan volgens het Centrum voor Veilig en Gezond Uitgaan helpen bij het tegengaan van openbare dronkenschap en het beperken van ordeverstoringen door mensen onder invloed van alcohol. In een factsheet over de maatregel verwijst het kennisinstituut naar onderzoek dat aantoont dat het schenken van bier met minder alcohol kan leiden tot minder absolute alcoholconsumptie en tot minder alcoholgerelateerde incidenten.⁶ We kunnen de studies waarnaar wordt verwezen echter niet vinden. Daarom wordt de effectiviteit van festivalbier als onbekend beoordeeld.

3.6.7 Overzicht maatregelen die geen mogelijkheid geven voor excuses

Van de 20 maatregelen voor veilig uitgaan uit de inventarisatie die op het verwijderen van excuses zijn gericht, zijn er drie die als veelbelovend kunnen worden gekwalificeerd, namelijk community policing, het trainingsprogramma Safer Bars/Bar Veilig/Barcode en de gedragscode. Eén maatregel, voorlichting, is niet effectief. Van de overige zestien maatregelen is de effectiviteit onbekend (tabel 3.5).

⁶ http://www.veiligengezonduitgaan.nl/documents/CVGU_A4_infosheet_-_bierschenkenbijevenementen_-_definitief.pdf

Tabel 3.5 Maatregelen Veilig Uitgaan via excuses verwijderen naar effectiviteit

<i>Veelbelovend</i>
Community policing
Gedragscodes
Trainingsprogramma Safer Bars/Bar Veilig/Barcode
<i>Effectiviteit onbekend</i>
Gedragsregels
Huisreglementen
Parkeerregels
Terrassenbeleid
Evenementenbeleid
Verkeersborden plaatsen
Opstapplaatsen inrichten
SUS-team
Horecaontzegging
Urinoirs
Weekendarrangement
Tijdsrestrictie alcoholverkoop
Voedsel uitdelen
Alcoholbeleid
Alcohol- en drugscontrole
COVAID
Festivalbier
<i>Niet effectief</i>
Voorlichting over gedrag

3.7 Slot: maatregelen veilig uitgaan en kennis over effectiviteit

3.7.1 Effectieve maatregelen, effectief veilig-uitgaansbeleid?

In de vorige paragrafen zijn 48 maatregelen besproken die deel kunnen uitmaken van veilig-uitgaansbeleid. Over zeven van deze maatregelen concluderen we op grond van de literatuur dat ze effectief zijn. Dat geldt echter niet altijd in de context van veilig uitgaan: daarbinnen zijn vijf maatregelen effectief. Zeven maatregelen zijn veelbelovend: er zijn aanwijzingen dat ze effectief zijn, maar het bewijs is niet sterk genoeg om daar nu al toe te kunnen besluiten. Van 35 maatregelen is onbekend of ze effectief zijn. Eén is er niet effectief.

De maatregelen waarvan de effectiviteit vaststaat, zijn voor het overgrote deel maatregelen die een breder toepassingsgebied hebben dan veilig uitgaan. Ze zijn niet specifiek bedacht of ontwikkeld om uitgaansproblemen te voorkomen, maar ze kunnen daar ook voor gebruikt worden. Zonder twijfel zijn het bredere toepassingsgebied en het meer algemene karakter er mede voor verantwoordelijk dat er veel onderzoek naar is gedaan, waardoor uitspraken over effectiviteit mogelijk zijn. Voor de meer specifiek op de horeca en veilig uitgaan gerichte maatregelen geldt dat veel minder. Er is weinig onderzoek naar de

effectiviteit beschikbaar en er kan daardoor ook weinig over de effectiviteit worden geconcludeerd.

De effectieve maatregelen zijn voor het grootste deel gericht op versterking van het toezicht in uitgaansgebieden, waarbij de politie, al dan niet samen met burgers, de belangrijkste actor is. Maatregelen gericht op melding van incidenten zouden de effectiviteit van (gerichte) politie-inzet kunnen versterken. Voor erg veel maatregelen die door horecaondernemers kunnen worden genomen, gericht op het verminderen van provocaties en het wegnemen van excuses, geldt dat de effectiviteit onbekend is.

Het gebrek aan kennis over effectiviteit van veel andere maatregelen betekent niet dat de maatregelen niet effectief zijn: de kern is dat er is niet voldoende onderzoek is uitgevoerd om vast te stellen of ze effectief zijn. Dit maakt het moeilijk om veilig-uitgaansbeleid, dat veelal uit een diversiteit aan interventies bestaat, op basis van de genomen maatregelen op effectiviteit te beoordelen.

3.7.2 Overzicht maatregelen

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de geïnventariseerde maatregelen naar (kennis over) effectiviteit.

Tabel 3.6 Maatregelen Veilig Uitgaan ingedeeld naar effectiviteit

Pakkans vergroten	Moeilijk maken	Criminaliteit uitlokkende situaties voorkomen	Geen mogelijkheden geven voor excuses
Effectief		Effectief	
Vergroten politiecapaciteit		Straten afsluiten	
Problem oriented policing/gerichte politie-inzet			
Straatverlichting			
Buurtpreventie/burgersurveillance			
Effectief, maar niet voor veilig uitgaan			
Cameratoezicht			
Functioneel toezicht			
Veelbelovend	Veelbelovend		Veelbelovend
Horecapreventieteam	Preventief fouilleren		Gedragscodes
	Bewaakt parkeren		Safer bars/Bar veilig/Barcode
	Deurbeleid/toelatingsbeleid		Community policing
Effectiviteit onbekend, mogelijk indirect effectief			
Aangiften en meldingen bevorderen			
Meldpunt horeca			
Horecatelefoon			
Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Uitbreiding surveillance (ongericht)	Wapenkluisen	Sluitingstijdenregimes/afkoel periode	Gedragsregels/huisreglementen
Vestiging politiepost	Plastic drinkservies	Afvoerroutes/verkeersregulatie/verkeerscirculatie	Parkeerregels
Toezicht door particuliere beveiligers		Taxibeleid/vervoersaanbod	Terrassenbeleid
Bouwkundige aanpassingen		Chocola uitdelen	Evenementenbeleid
Uitbreiden politie-surveillance		Zintuigbeïnvloeding	Verkeersborden plaatsen
		Reiniging	Opstapplaatsen
		Bestrating	SUS-teams
			Horecaontzegging
			Plaatsen urinoirs
			Weekendarrangement
			Tijdsrestrictie alcoholverkoop
			Voedsel uitdelen
			Alcoholbeleid
			Alcohol- en drugscontrole
			COVAID
			Festivalbier
			Niet effectief
			Voorlichting over gedrag
Contraproductief			
Surveillance op de fiets			

4 SAMENWERKING BIJ KVVU

4.1 Inleiding

De KVVU is niet alleen een set van maatregelen om veilig uitgaan te bevorderen. Het is ook een procesinstrument om de veiligheid in uitgaansgebieden te verbeteren en de samenwerking van lokale partijen te stimuleren en te structureren. De vraag is wanneer sprake is van een effectief samenwerkingsverband en wanneer de samenwerking in het kader van de KVVU effectief is. Om dergelijke vragen over de effectiviteit van samenwerking en de condities voor een effectieve samenwerking te beantwoorden, is aansluitend op de literatuurstudie naar maatregelen voor veilig uitgaan ook een literatuurstudie naar samenwerking uitgevoerd.

Tot eind jaren negentig is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van samenwerking en met name naar kenmerken of eigenschappen van netwerken die effectiviteit bepalen (Provan & Sebastian, 1998). Onderzoek uit de jaren negentig leverde wel al een aantal factoren op die de basis vormen voor een voorlopige theorie over de effectiviteit van samenwerking (Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998), onderverdeeld naar structuurkenmerken en omgevingsfactoren. In een latere overzichtsstudie van Turrini et al. (2010) wordt deze onderverdeling centraal geplaatst en aangevuld met managementvaardigheden. We nemen deze overzichtsstudies als basis voor een overzicht van factoren die de effectiviteit van samenwerking bepalen.

Samenwerking

Samenwerking impliceert een bepaalde mate van medewerking en coöperatie. Samenwerking wordt door Van Delden (2009) gedefinieerd als 'Op elkaar afgestemde activiteiten van organisaties' en door Borst en Nelfjes (1995) als 'het werken aan een gezamenlijk doel, taakverdeling en afstemming'.

Effectiviteit

In de literatuur wordt de effectiviteit van de samenwerking afgemeten aan de tevredenheid van cliënten, de mate waarin doelen behaald zijn en de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Turrini et al. (2010) hebben in hun overzichtsstudie uitsluitend studies opgenomen die effectiviteit hebben afgemeten aan toename van de legitimiteit, de efficiëntie, klanttevredenheid of kostenbesparing. Dit zijn dus de aspecten die zij centraal stellen in het effectiviteitsbegrip.

Ketensamenwerking en netwerksamenwerking

Een samenwerkingsverband is doorgaans te plaatsen op een continuüm tussen netwerksamenwerking en ketensamenwerking. Netwerksamenwerking is samenwerking tussen organisaties met een gemeenschappelijk of onderling aanvullend doel. Naarmate de intensiteit van samenwerking sterker wordt

verschuift de samenwerking in de richting van ketensamenwerking. Ketensamenwerking is samenwerking tussen verschillende organisaties die hun primaire processen aaneenschakelen (Van der Aa & Konijn, 2004). Netwerksamenwerking komt het meest overeen met samenwerking voor veilig uitgaan. De partijen hebben een gemeenschappelijk of onderling aanvullend doel: het aanpakken van sociale onveiligheid in een uitgaansgebied of het verminderen en voorkomen van uitgaansgeweld en -overlast. Het neven doel is het structureerbaar, inzichtelijk en beoordeelbaar maken van de inspanningen van lokale partijen. De KVVU is geen ketensamenwerking omdat de primaire processen van de partijen niet samenhangen, de partijen primair niet afhankelijk zijn van elkaars processen en de processen of taken van de partijen niet aaneengeschakeld hoeven te worden. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt daarom niet verder ingegaan op ketensamenwerking, maar staat netwerksamenwerking centraal.

4.2 Voorwaarden voor effectieve (netwerk)samenwerking

4.2.1 Structuur, context en management

In de overzichtsstudie van Turrini et al. (2010) wordt de effectiviteit van netwerksamenwerking geanalyseerd vanuit drie elementen: de structuur van het netwerk, de omgeving waarin het netwerk opereert en de managementvaardigheden van de personen die de netwerksamenwerking vanuit de deelnemende organisaties vorm geven. Turrini et al. bouwen daarmee voort op studies van Milward en Provan (1995) en Provan en Sebastian (1998) naar netwerksamenwerking in de geestelijke gezondheidszorg, die echter vooral de structuurkenmerken en de omgeving centraal stelden. Turrini et al. (2010) nemen ook meer recente studies op en geven daarmee een overzicht van theorieën en studies over de effectiviteit van netwerksamenwerking en de determinanten daarvan. Tevens gaan ze in op de lacunes in de onderzoeken.

4.2.2 Structuurkenmerken

De factoren die de structuur van een netwerksamenwerking bepalen, zijn:

- centrale integratie;
- omvang en samenstelling;
- doorzettingsmacht;
- flexibiliteit/aanpassing;
- regie;
- verantwoording en transparantie.

Centrale integratie

Centrale integratie komt in de literatuur naar voren als een van de belangrijkste determinanten van de effectiviteit van netwerksamenwerking.

De effectiviteit van een netwerk is het grootst wanneer het netwerk een sterke samenhang heeft met een krachtige kernorganisatie. Deze structuur biedt mogelijkheden voor integratie en coördinatie en is effectiever dan een lossere vorm van samenwerking van afzonderlijke organisaties zonder aansturing door een kernorganisatie.

Omvang en samenstelling netwerk

Turrini et. al. (2010) vermelden in hun overzichtsstudie dat de omvang, samenstelling en heterogeniteit van een netwerk de effectiviteit van de netwerksamenwerking beïnvloedt. Er is echter geen duidelijke indicatie voor de optimale omvang en samenstelling van een effectief netwerk. Deze blijken afhankelijk te zijn van het stadium waarin de netwerksamenwerking zich bevindt. Uit een onderzoek van Hasnain-Wynia et al. (in: Turrini et al., 2010) blijkt dat de (door de leden gepercipieerde) effectiviteit geringer wordt naarmate het netwerk groter is.

Doorzettingsmacht

Het is van belang dat de vertegenwoordigers van de organisaties die in het netwerk samenwerken binnen hun eigen organisatie voldoende steun kunnen mobiliseren en informatie kunnen verzamelen. De mate waarin dit lukt, is sterk afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van de individuele vertegenwoordiger. Het aanstellen van vaste contactpersonen, die voor langere tijd hun instantie vertegenwoordigen, wordt van groot belang geacht voor de samenwerking in het netwerk. Ook de functie van de vertegenwoordiger is belangrijk. Vertegenwoordigers met een uitvoerende functie hebben doorgaans minder doorzettingsmacht binnen hun eigen organisatie dan vertegenwoordigers met een coördinerende of beleidsfunctie. De effectiviteit wordt bevorderd als de vertegenwoordigers zelfstandig namens hun organisatie kunnen optreden, het beleid gedeeltelijk kunnen bepalen dan wel zonder uitgebreide ruggespraak over inzet van middelen kunnen beschikken. Ze moeten dus over voldoende ruimte beschikken om afspraken te kunnen maken met de andere organisaties in het netwerk en flexibel te kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen. Een mandaat dat voldoende ruimte biedt is hierbij belangrijk (Bakker, 2009).

Flexibele deelnemende organisaties

Bureaucratische procedures en interne regels kunnen de samenwerking tussen organisaties belemmeren. Netwerksamenwerking is effectiever als de deelnemende organisaties flexibel genoeg zijn om de netwerkbelangen te laten prevaleren boven de organisatiebelangen. Netwerksamenwerking is ineffectief als het beleid van de deelnemende organisaties onvoldoende op elkaar aansluit en ze niet op het gezamenlijke doel gericht zijn (Bakker, 2009).

Regie en procesbewaking

In verschillende onderzoeken wordt gewezen op de gevolgen van gebrek aan regie in de uitvoeringspraktijk (Kruiter et al, 2008). Dit werkt negatief op de samenwerking en op de effectiviteit ervan. Uit de evaluatie van de samenwerking bij veelplegersbeleid wijzen de auteurs op het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen de samenwerkende partijen, het ontbreken van formele doorzettingsmacht richting (vertegenwoordigers van de) andere partijen en complexe financieringsstromen.

Verantwoording en transparantie

Met de termen formele procedures en *accountability* (verantwoording en rekenschap) verwijzen Turrini et al. (2010) naar (formele) regels binnen organisaties en de netwerksamenwerking, het organiseren van vergaderingen en overleggen, de (schriftelijke/geschreven) agenda en de besluitvormingsprocedures. Het gaat om de mate waarin samenwerking wordt bepaald door regels, beleid en procedures (Van de Ven in: Vos, 2010). Verantwoording en transparantie hebben invloed op de effectiviteit. Het formeel vaststellen en vastleggen van afspraken leidt tot een noodzaak tot verantwoording aan externe belanghebbenden en bevordert de interne (proces)evaluatie. Vastlegging van resultaatverplichtingen en de mate van doelbereiking stimuleert de inzet van de netwerkpartners en kwaliteit van dienstverlening. Externe communicatie over de resultaten van de netwerksamenwerking kan invloed hebben op de medewerking en steun van de bredere gemeenschap, die ook een belangrijke factor voor de prestaties van het netwerk kan zijn. Verantwoording en transparantie hoeven niet altijd via formele procedures te verlopen: Weiner et al. (in: Turrini et. al, 2010) suggereren dat transparantie en de verantwoording ook bereikt kunnen worden door burgers en belangengroeperingen een rol in het netwerk te geven.

Voorwaarden voor effectiviteit: structuur van het netwerk

- Een samenwerking met een krachtige kernorganisatie heeft meer kans van slagen dan een samenwerking tussen organisaties zonder duidelijke structuur.
- Netwerken zijn bij voorkeur niet groot. Hoe groter een netwerk, des te kleiner de (gepercipieerde) effectiviteit.
- Vertegenwoordigers van samenwerkingspartners hebben bij voorkeur doorzettingsmacht.
- Interne regels moeten (zoveel mogelijk) wijken voor het belang van de samenwerking.
- Verantwoording en transparantie bevorderen de effectiviteit van de samenwerking.

4.2.3 De context van het netwerk: stabiliteit

De literatuur over netwerken gaat ook over omgevingskenmerken of contextuele factoren die de effectiviteit van netwerken bevorderen. Volgens de inzichten van Milward en Provan (1995) is een gebrek aan stabiliteit de belangrijkste verklaring voor een gebrek aan effectiviteit van netwerk-

samenwerking. Uit het overzicht van Turrini et al. (2010) blijkt dat bestaande literatuur zich richt op twee belangrijke bronnen van stabiliteit: de beschikbare middelen en de cohesie en steun van de bredere gemeenschap waarin de netwerksamenwerking functioneert.

Beschikbare middelen

Milward en Provan (1995) vonden dat de directe invloed van beschikbare middelen op de effectiviteit van netwerksamenwerking gering is. Volgens de overzichtsstudie van Turrini et al. (2010) kwamen latere empirische studies tot de conclusie dat de beschikbaarheid van middelen op lokaal niveau positieve gevolgen heeft voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking in termen van de kwaliteit van de dienstverlening, de doelbereiking en de verbeterde toegang tot openbare dienstverlening. De effectiviteit van netwerksamenwerking is dus gebaat bij de beschikbaarheid van voldoende middelen. Bij middelen gaat het overigens niet alleen om geld, maar ook om technische ondersteuning en expertise.

Draagvlak en steun

Draagvlak en steun vanuit de lokale gemeenschap voor de samenwerkende organisaties en voor het netwerk zelf bevordert de effectiviteit van netwerksamenwerking. Een geschiedenis van eerdere samenwerking op verwante gebieden, ervaring met naleving van afspraken en onderling vertrouwen hebben invloed op het succes van de netwerksamenwerking. Het belang van samenwerking, meewerken aan en een bijdrage leveren aan (de resultaten) van het netwerk wordt indirect ook bevestigd door conclusies over het spiegelbeeld hiervan. Turrini et al. (2010) noemen andere empirische studies waaruit blijkt dat diversiteit in de gemeenschap waarbinnen de netwerksamenwerking functioneert een belemmering is voor effectiviteit. Anders gesteld: wanneer partijen met verschillende invalshoeken en eigen belangen samenwerken, is netwerksamenwerking niet effectief. Bakker (2009) deed ook onderzoek naar de invloed van het draagvlak onder de achterban van samenwerkende organisaties. Ze concludeert dat voor een goede uitvoering van de aanpak, draagvlak binnen de achterliggende organisaties van groot belang is. Alleen een goede afstemming binnen het netwerk dan wel uitvoeringsoverleg vormt nog geen garantie voor de uitvoering van afspraken binnen de deelnemende organisaties. Ook binnen de organisaties moet er draagvlak zijn. Draagvlak is dus belangrijk in twee betekenissen: draagvlak en steun van de lokale gemeenschap, burgers en belangengroepen (Turrini et al., 2010) en draagvlak onder deelnemende organisaties (Bakker, 2009). In de laatste betekenis is draagvlak eerder een structuur- dan een contextkenmerk.

Voortbouwen op ervaring

Van Delden (2009) deed onderzoek naar de condities voor effectieve samenwerking in de publieke dienstverlening, in het bijzonder naar de ontwikkelingsgeschiedenis van de samenwerking en de resultaten ervan. Hij concludeert dat succesvolle samenwerkingsverbanden gekenmerkt worden

door een geschiedenis van eerdere samenwerking of bestaande samenwerking. De beste resultaten worden behaald als de samenwerking leidt tot aanpassing van procedures, informatiesystemen en werkwijzen bij de deelnemende organisaties, zodat deze beter op elkaar aansluiten: integratie van werkzaamheden, vervlechting van organisaties en inbedding van projecten in reguliere processen. Ook Turrini et al. (2010) concluderen dat organisaties met een geschiedenis van samenwerking beter voorbereid zijn op nieuwe samenwerking, omdat zij sociaal kapitaal hebben opgebouwd, ten gunste van het vertrouwen in de nieuwe samenwerking.

Stabiliteit en continuïteit

Interne stabiliteit gaat meestal over de personele bezetting van belangrijke posten in de netwerksamenwerking. Volgens Juenke (in: Turrini et. al, 2010) zijn het aantal dienstjaren van het managementteam en de tijd die door managers in de netwerksamenwerking geïnvesteerd wordt, indicatoren voor stabiliteit. De effectiviteit van netwerken is het grootst bij een hoge mate van stabiliteit en continuïteit in de samenwerking (onder de voorwaarde van algemene stabiliteit van het netwerk). Stabiliteit van het netwerk is echter geen voldoende voorwaarde. Er is ook stabiliteit bij de deelnemende organisaties nodig. De relatie tussen de stabiliteit van een netwerk en de effectiviteit van een netwerk is het meest evident als een netwerk goed is gefinancierd, centraal geregeld en rechtstreeks gesubsidieerd (Provan & Sebastiaan, 1998). Ook Bakker (2009) concludeerde in een onderzoek naar de samenwerking bij veelplegersbeleid in Nederland dat stabiliteit van het netwerk een voorwaarde is voor effectiviteit. Deelnemende organisaties kunnen dan routines opbouwen. Personele wisselingen bedreigen de stabiliteit en continuïteit van de samenwerking, tenzij er sprake is van voldoende aandacht voor de overdracht van taken. Personele wisselingen leiden tot verlies van kennis over de aanpak binnen de eigen organisatie en netwerk en vertragen de opbouw van relaties en vertrouwen in het netwerk. "Als een organisatie de gezamenlijke aanpak belangrijk vindt, dient deze prioriteit ook terug te vinden te zijn in de bemensing ervan", aldus Bakker (2009).

Informatie-uitwisseling

Goede informatie-uitwisseling en informatievoorziening zijn van groot belang voor het slagen van de aanpak van netwerken. Naar gelang de partners elkaar beter kennen en elkaar vertrouwen, verloopt de uitwisseling van informatie soepeler. Een frequent overleg waar de partijen elkaar fysiek ontmoeten, is een voorwaarde voor het realiseren van een goede informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld in een veiligheidshuis (Bakker, 2009).

Contextvoorwaarden voor een goede samenwerking

- Er moeten voldoende (financiële) middelen aanwezig zijn.
- Samenwerkende partijen moeten dezelfde doelen en belangen voor ogen hebben.
- Samenwerking tussen partijen die in het verleden vaker samenwerkten, heeft een grotere kans van slagen dan partijen die nieuw voor elkaar zijn.
- Er moeten zo min mogelijk personele wisselingen plaatsvinden.
- Er moet frequent overleg zijn, waar samenwerkende partijen elkaar fysiek ontmoeten.

4.2.4 Managementvaardigheden

Turrini et al. (2010) hebben, naast structuur en context, een derde categorie variabelen onderscheiden die belangrijk is voor de effectiviteit van netwerksamenwerking. Het gaat om de kwaliteit van het management, die op de samenwerking, en niet zozeer op de eigen organisatie moet zijn gericht, en om leerprocessen, met name de doorwerking van andere ervaringen met samenwerking in de omgeving van het netwerk.

Bruggenbouwer

Voor netwerksamenwerking is een bredere interactie tussen management en andere actoren in de samenwerking nodig dan in de afzonderlijke organisaties, ook met actoren die niet direct binnen de verantwoordingslijn van de manager vallen. Deze managementstijl is nog niet empirisch onderzocht. Tevens moeten managers de stabiliteit en de continuïteit van het netwerk bewaken en zo nodig waarborgen met reserveplannen. Managers bevorderen deelname, informatie-uitwisseling en omgang met complexe werkzaamheden. Een sterke leider is volgens veel studies de succesfactor voor het behalen van de doelen (Turrini et al, 2010).

Leermogelijkheden van andere samenwerkingsverbanden

De effectiviteit van netwerken is verbonden met het concept van 'lerend netwerk'. Organisaties nemen programma's of vormen van samenwerking eerder over als deze succesvol zijn gebleken. Een organisatie leert van organisaties in haar omgeving en doorontwikkeling van de ervaringen geeft een grotere kans op effectiviteit (Provan et al., 2007).

Managementvoorwaarden voor een goede samenwerking

- De projectleider moet de missie, visie en doelen van de samenwerking vaststellen en de naleving daarvan borgen door controle en sturing.
- De samenwerking moet, als 'lerend netwerk', aansluiten bij effectief gebleken samenwerkingsvormen in haar omgeving.

4.3 Analysekader lokale samenwerking

We concluderen dat de effectiviteit van lokale samenwerking voor KVVU-projecten kan worden geanalyseerd in termen van structuur, context en management. Anders gesteld: effectieve samenwerking voldoet aan eisen van structuur, context en goed management. Als aan deze voorwaarden voldaan wordt, kan met enige zekerheid gesproken worden van effectieve samenwerking.

Het analysekader wordt samengevat in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Voorwaarden voor effectieve samenwerking

Context	Structuur	Management
Voldoende middelen	Krachtige kernorganisatie	Borging missie, visie en doelen door projectleider
Eenduidig doel en belang	Compact netwerk	Leren van vergelijkbare en succesvolle samenwerkingsverbanden
Voortzetting eerdere samenwerking	Samenwerkingspartners met doorzettingsmacht	
Weinig personele wisselingen	Interne regels moeten wijken	
Frequent en fysiek overleg	Hiërarchische relaties	
	Resultaatverplichtingen	

4.4 Landelijke ondersteuning

Behalve door de wijze van lokale samenwerking kan de effectiviteit van lokaal beleid mogelijk ook beïnvloed worden door landelijke ondersteuning van lokale samenwerkingsverbanden, indien daar sprake van is (zoals bij de KVVU). Over *evidence based* effectieve vormen van landelijke ondersteuning hebben we echter geen literatuur gevonden.

Aannemelijk is dat landelijke ondersteuning bijdraagt aan de effectiviteit van het lokale beleid als ze helpt om de voorwaarden voor effectieve netwerksamenwerking op lokaal niveau te realiseren.

Wat betreft de structurelementen ligt een aanknopingspunt voor een bijdrage aan de effectiviteit van de samenwerking bij de samenstelling van het netwerk en de flexibiliteit van de deelnemende organisaties. Landelijke (vertegenwoordigende) organisaties kunnen lokale partijen stimuleren om actief aan de samenwerking deel te nemen en zij kunnen mogelijk een flexibele opstelling van lokale partijen bevorderen door, waar nodig, bureaucratische procedures en regels aan te passen. Tevens zouden de landelijke organisaties verantwoording en transparantie kunnen stimuleren door de lokale partijen op te roepen (of te verplichten) regelmatig verslag te doen van de activiteiten en

hierover actief te communiceren. Landelijke ondersteuning heeft dan een activerende functie voor de versterking van de structuur van het samenwerkingsverband.

Een tweede belangrijk aanknopingspunt ligt bij het contextelement middelen. De effectiviteit van samenwerking is gebaat bij de beschikbaarheid van voldoende middelen. Voor zover het om financiële middelen gaat, zijn landelijke subsidieregelingen of andere financiële regelingen een belangrijk instrument, dat vaak door de Rijksoverheid wordt ingezet om lokale partijen of samenwerkingsverbanden in staat te stellen tot een effectieve aanpak van lokale problemen. Bij beschikbare middelen gaat het echter niet alleen om financiële middelen, maar ook om kennis en expertise. Landelijke ondersteuning die de effectiviteit van lokale samenwerking vergroot, zorgt vanuit dit perspectief voor het verwerven, het beschikbaar stellen en het actief verspreiden van kennis en expertise. Naarmate de lokale partijen beter over deze kennis kunnen beschikken (toegankelijkheid) en de kennis goed aansluit bij de lokale vragen, kan dit bijdrage aan de effectiviteit van de samenwerking. Dit impliceert dus dat partijen, een netwerk of een structuur voor landelijke ondersteuning moeten weten wat belangrijke kennisvragen zijn, in staat zijn om hierin te voorzien en een aanbod te formuleren dat beschikbaar, vindbaar en bruikbaar is.

Vanuit de overige factoren die de effectiviteit van lokale samenwerking beïnvloeden vloeien niet direct aanknopingspunten voor effectieve landelijke ondersteuning voort. Er is wel een belangrijke contextvariabele: als samenwerkende partijen het idee hebben dat de landelijke ondersteuning vooral dient om hogere belangen naar een lager schaalniveau te vertalen, zal de aansturing minder weerklank vinden en wordt effectiviteit geschaad (volgens het eerder ontwikkelde analysekader). Voor de landelijke ondersteuning van veranderings- en vernieuwingsprocessen is er daarom een duidelijke trend naar organisaties die door partijen in het veld worden gedragen, in plaats van top-down-ondersteuning.

Landelijke ondersteuning is daarmee te beschouwen als een (extra) contextfactor, die is opgebouwd uit:

- het stimuleren van deelname, het wegnemen van belemmeringen voor deelname en het bevorderen van communicatie over de samenwerking, de beleidsdoelen en de realisatie ervan;
- het beschikbaar stellen van middelen die aansluiten bij de lokale vragen, in termen van geld, kennis en expertise (methodieken, instrumenten);
- een structuur voor ondersteuning die aansluit bij lokale verhoudingen en lokale belangen.

5 KVU EN EFFECTIVITEIT

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn bevindingen over effectief veilig-uitgaans-beleid afgeleid uit de literatuur. Er is een overzicht van effectieve interventies gegeven en er is een analysekader voor effectieve samenwerking opgesteld. Om na te gaan in hoeverre de bevindingen uit het literatuuronderzoek in de praktijk van de KVVU terug te vinden zijn, is informatie verzameld over 22 gemeenten met een KVVU. In elke onderzoeksgemeente is een interview met een gemeentelijk beleidsambtenaar gehouden en zijn documenten opgevraagd over de opzet, voortgang en effecten van de KVVU (voor zover beschikbaar). De gemeenten zijn verdeeld over diverse grootteklassen en vormen een (gestratificeerde) steekproef uit de populatie van 72 gemeenten die tussen 2004 en 2008 zijn begonnen met de KVVU. Voor een verantwoording van de steekproeftrekking wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

5.2 KVVU in de gemeenten

5.2.1 Documentatie

Documenten Aan de gemeenten in de steekproef is gevraagd om documenten (in de vorm van een projectplan, een samenwerkingsovereenkomst, een maatregelenmatrix en/of een evaluatie) over de KVVU toe sturen. Acht gemeenten stuurden geen documenten. Eén (kleine) gemeente heeft expliciet aangegeven dat er ook geen documentatie is. Twee grotere gemeenten beschikken mogelijk wel over (oudere) documenten, maar geven aan dat een sterk punt van de KVVU in hun ogen is dat er relatief weinig papierwerk nodig is. Hierdoor is niet of nauwelijks actuele documentatie beschikbaar. Bij één (grote) gemeente loopt de KVVU niet meer en is de documentatie niet gemakkelijk meer te vinden. Voor de overige vier gemeenten die geen documentatie hebben geleverd, is geen specifieke reden bekend. Uit de interviews blijkt dat er wel documenten bestaan.

Maatregelenmatrix Over de overige KVVU's zijn in totaal 54 documenten geleverd. Zes gemeenten hebben een maatregelenmatrix ingestuurd. De maatregelenmatrix is een instrument dat vanuit de landelijke ondersteuning is aangereikt en waarin gemeenten speerpunten kunnen benoemen. Per speerpunt worden omvang (van het speerpuntprobleem), oorzaken en oplossingen/maatregelen beschreven. Tevens kan informatie over acties, bijzonderheden, voortgang en deadlines worden opgenomen. In één van de onderzoeksgemeenten is de matrix ingevuld met concrete acties en interventies, voorzien van duidelijke deadlines. In de overige vijf gemeenten is dat veel minder het geval. Er worden algemeen geformuleerde acties en voornemens vermeld (bijvoorbeeld

Convenant 'mensen uit de anonimiteit halen' of 'wijkagenten hebben contact met ondernemers') en weinig concrete interventies. Zeven gemeenten stuurden een convenant veilig uitgaan. Ook deze convenanten variëren van concreet en toegespitst tot algemeen en minder specifiek. Sommige teksten komen identiek in verschillende convenanten voor, zoals 'gemeente zorgt voor afdoende verlichting en een adequaat onderhoud daarvan' of 'indien zich een situatie voordoet waarbij de openbare orde of de veiligheid in het geding is, adviseert de politie desgewenst over de aanpak van deze situatie'. In deze gevallen gaat het meer om procesafspraken dan om interventies.

De maatregelenmatrices en de convenanten markeren doorgaans het begin van een KVVU. In de interviews is besproken hoe het proces verder is verlopen. Daarbij ontstaat een gevarieerd beeld. In een aantal gemeenten wordt expliciet aangegeven dat alle maatregelen uit de maatregelmatrix zijn opgepakt en uitgevoerd. In andere gemeenten heeft de KVVU veel meer het karakter gekregen van een kader voor periodiek overleg, zonder dat concrete maatregelen of acties een belangrijke rol krijgen. Op basis van de interviews en de documenten is het erg moeilijk om een precies beeld te vormen van de verhouding tussen beide typen gemeenten.

5.2.2 Keuzes en doelen

Keuzes In vijftien van de 22 onderzochte gemeenten wordt de KVVU ingezet als een instrument om in zijn algemeenheid te zorgen voor een veilig uitgaansklimaat. Er wordt in deze gemeenten een integrale aanpak gekozen, waarbij de keuze voor maatregelen in ruim de helft van de gevallen gebaseerd is op de werkwijze met een KVVU-matrix zoals die in het begin van het traject door de KHN of het CCV wordt aangeleverd. In drie gemeenten wordt de matrix buiten beschouwing gelaten en wordt in de KVVU aansluiting gezocht bij bestaande maatregelen. Zeven gemeenten hebben een specifiek aandachtspunt geformuleerd voor de KVVU. Drie gemeenten zetten met name in op het tegengaan van (jeugd)overlast, één gemeente focust op het tegengaan van uitgaansgeweld en drie gemeenten hebben alcoholmisbruik als speerpunt (waarbij alcoholmisbruik wordt gezien als belangrijke oorzaak van uitgaansgeweld).

Doelen Opvallend is dat weinig gemeenten de KVVU een specifieke richting geven. Dat is mede te wijten aan de maatregelenmatrix die hen aangereikt wordt. Daarin is ruimte voor vijf speerpunten gemaakt, die de samenwerkende partners zelf kunnen invullen. Ze kunnen, afhankelijk van hun probleemanalyse, kiezen voor meer of minder speerpunten. Toch komt het aantal van vijf speerpunten, met een min of meer standaard benaming, regelmatig terug. Vier gemeenten geven aan dat zij hun aanpak niet zozeer op de matrix baseren, maar op de ervaringen van een (grotere) buurgemeente. Twee gemeenten sluiten in hun KVVU aan bij een groter samenwerkingsverband met meerdere buurgemeenten. Er zijn ten slotte drie gemeenten die met hun KVVU aansluiting zoeken bij bestaande, gemeentespecifieke maatregelen (voortzetting van eerder beleid).

5.3 Interventies en effectiviteit

Interventies Zoals in paragraaf 5.2. is aangegeven, zijn projectplannen niet altijd concreet en specifiek uitgewerkt in termen van in te zetten interventies. Dat betekent dat het niet altijd mogelijk is om precies te bepalen welke interventies zijn ingezet. Een voorbeeld is de interventie ‘verlichting’. Volgens de literatuur draagt verbetering van verlichting bij aan vermindering van onveiligheid en gaat het dus om een effectieve interventie. In een aantal projectplannen is als maatregel opgenomen ‘gemeente zorgt voor afdoende verlichting en een adequaat onderhoud daarvan.’ Een ander voorbeeld is de interventie Barcode, die volgens de literatuur veelbelovend is. In één gemeente wordt specifiek aangegeven dat het doel is dat 25 procent van het horecapersoneel deze training heeft gevolgd. In alle andere gemeenten waar de interventie in het plan is opgenomen, is onduidelijk hoe deze wordt ingevuld. Bij onze inventarisatie hebben we deze interventies als concrete maatregelen beschouwd, hoewel onduidelijk is wat de status precies is.

Aantal interventies In totaal hebben we in 22 KVVU's 179 interventies geïdentificeerd, gemiddeld ruim acht per KVVU. In kleine gemeenten worden weinig interventies toegepast (gemiddeld 2,5 per KVVU), in grote gemeenten zijn dat er veel meer (gemiddeld 13 per KVVU). De tussenliggende grootteklassen laten geen eenduidig beeld zien (gemiddeld 9 interventies in gemeenten van 20.000-50.000 inwoners en 5 interventies in gemeenten van 50.000-100.000 inwoners). Tabel 5.1 toont het aantal interventies per KVVU naar aantal gemeenten.

Tabel 5.1 Interventies per gemeente

Aantal interventies	Aantal gemeenten
0-3	7
4-6	5
7-9	3
10-12	3
13-15	0
16-18	1
19-21	3

Effectiviteit Van de 179 interventies zijn er op grond van het literatuuronderzoek achttien (10%) als effectief te kwalificeren en zeventien (10%) als veelbelovend. Voor de overige tachtig procent van de interventies is de effectiviteit onbekend. In vijftien KVVU's zijn effectieve en/of veelbelovende interventies opgenomen. acht KVVU's bevatten geen effectieve interventies; zeven KVVU's hebben effectieve noch veelbelovende interventies (tabel 5.2).

Tabel 5.2 KVU's en effectieve interventies

	Aantal KVU's
Met effectieve interventies	
Met 2 effectieve interventies	5
Met 1 effectieve interventie	9
Zonder effectieve interventies	8
Met effectieve of veelbelovende interventies	
Met effectieve of veelbelovende interventies	15
Zonder effectieve of veelbelovende interventies	7
Totaal	22

Effectieve interventies Bij de effectieve interventies gaat het om verlichting (11 keer genoemd) en extra politietoezicht/extra politiecapaciteit (7 keer genoemd). De meest toegepaste veelbelovende interventies zijn toelatingsbeleid/deurbeleid (8 keer genoemd) en Barcode/conflictraining (6 keer genoemd). Bewaakt parkeren wordt twee keer genoemd. Elk één keer genoemd zijn preventief fouilleren en de inzet van een horecapreventieteam.

Onbekende effectiviteit In totaal zijn, naast de effectieve of veelbelovende interventies, in de KVU's 144 overige interventies genoemd, waarvan de effectiviteit onbekend is. Vijf keer of meer genoemd zijn:

- collectieve horecaontzegging (14);
- openings-/sluitingstijdenbeleid (11);
- alcoholbeleid (11);
- horecatelefoon (8);
- taxibeleid (7);
- onderhoud omgeving/bestrating/meubilair (6);
- gedragsregels (5);
- alcohol- en drugscontrole (5);
- openbare toiletten/uriliften (5).

Niet genoemde interventies Van de interventies die volgens de literatuur als effectief kunnen worden aangemerkt, komen er drie niet terug in de onderzochte KVU's: buurt-preventie/burgersurveillance, problem oriented policing en straten afsluiten. *Problem oriented policing* komt weliswaar niet voor, maar het is zo dat het samenwerkingsverband, waarin regelmatig over veiligheidsproblemen wordt gesproken, het voor de politie mogelijk maakt om de inzet nadrukkelijker met specifieke veiligheidsproblemen in verband te brengen. In hoeverre dit als *problem oriented policing* kan worden aangemerkt, is onduidelijk. Veelbelovende interventies die niet in de onderzochte KVU's voorkomen, zijn gedragscodes en *community policing*. Van de 48 interventies die in het literatuuronderzoek zijn geïdentificeerd, worden er achttien niet in de onderzochte KVU's toegepast.

Ineffectief Een ineffectieve interventie die in drie KVU's wordt genoemd, is functioneel toezicht. Verder is cameratoezicht (niet effectief in een uitgaanscontext) in zeven KVU's opgenomen.

Redenen De keuze van de interventies in de KVVU's is in de grote meerderheid van de gevallen niet gebaseerd op binnen een gemeente beschikbare kennis over effectiviteit. De samenwerkingsverbanden gaan af op 'common sense', kennis die volgens de respondenten vanuit de landelijke ondersteuning wordt aangereikt en ervaringen uit andere gemeenten. Twee grotere gemeenten hebben onderzoek laten verrichten naar de effectiviteit van maatregelen en hun keuze op grond van de onderzoeksresultaten gemaakt of aangepast.

5.4 Samenwerking en effectiviteit

Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, maken we voor een beoordeling van de effectiviteit van de samenwerking gebruik van een analysekader op basis van de drie elementen context, structuur en management.

5.4.1 Context

Doelen Alle geïnterviewden stellen dat de samenwerkende partijen hetzelfde doel voor ogen hebben, namelijk een veilig uitgaansgebied. Interne regels worden opzij gezet om dit doel samen te bereiken. Dat wil niet zeggen dat de partijen dezelfde belangen delen. Meer dan de helft van de (gemeentelijke) respondenten geeft aan dat bij horecaondernemers vaak het commerciële belang overheerst. Zij zijn bereid mee te werken aan een veilig uitgaansklimaat, maar tot op zekere hoogte. Waar maatregelen betekenen dat zij omzet mislopen, is het draagvlak onder ondernemers kleiner. In elf gemeenten (de helft) meldt de respondent dat de belangrijkste reden voor participatie van horecaondernemingen niet zozeer de bevordering van de veiligheid is, maar het bereiken van goede verhoudingen, waardoor horecaondernemingen op termijn in aanmerking zouden komen voor verruiming van openings-/sluitingstijden. In dat geval lopen doelen van de verschillende deelnemende partijen dus niet gelijk op. In het verlengde hiervan constateren gemeenten dat de horeca minder bereid is het voortouw te nemen dan deze gemeenten zouden wensen. Opgemerkt moet worden dat in een aantal gemeenten met geringe veiligheidsproblemen in het uitgaansleven het doel van de samenwerking in de loop van de uitvoering van de KVVU verschuift van de verbetering van de veiligheid naar een goede samenwerking en afstemming in algemene zin. Het middel wordt daar dus een doel.

Middelen Vrijwel unaniem geven de geïnterviewden aan dat zij over voldoende financiële middelen beschikken om het KVVU-project in hun gemeente uit te voeren. Twee gemeenten laten een afwijkend geluid horen. Zij geven aan in principe genoeg middelen te hebben om het proces vorm te geven, maar dat het hen in toenemende mate aan middelen ontbreekt om specifieke maatregelen uit te voeren. Zij wijzen daarbij op bezuinigingen die door de Rijksoverheid zouden zijn geïnitieerd.

Kennis Bij middelen gaat het echter niet alleen om financiële middelen. Er is één gemeente die expliciet wijst op een gebrek aan kennis over effectief veilig-

uitgaansbeleid. Deze gemeente had van de landelijke ondersteuning een grotere inbreng van kennis en kunde verwacht. Andere gemeenten noemen dit punt niet in relatie tot de landelijke ondersteuning, maar beschikken in de praktijk niet over kennis met betrekking tot de effectiviteit van interventies. Daarnaast zijn er ook vijf gemeenten die een gebrek aan bruikbare cijfers over veilig uitgaan als probleem benoemen. Daardoor hebben zij geen goed zicht op eventuele effecten van de KVVU.

- Eerdere samenwerking** In vijftien gemeenten is reeds eerder samengewerkt tussen de betrokken partijen. Er is in die gemeenten een bestuurlijk horecaoverleg, waaraan vaak dezelfde partijen deelnemen, die al langere tijd door dezelfde personen worden vertegenwoordigd. Er is dus wel een gemeenschappelijke geschiedenis. Deze gaat echter niet zo ver dat er sprake is van integratie van werkzaamheden, vlevlechting van organisaties en inbedding van projecten in reguliere processen. Het eerdere overleg zorgt wel voor een zekere opbouw van sociaal kapitaal, wat ten gunste kan komen van het vertrouwen in de nieuwe samenwerking. Daar staat tegenover dat de samenwerking op het gebied van veilig uitgaan in sommige gemeenten in het verleden is doodgebloed. Ook zijn de KVVU's in twee van de onderzoeksgemeenten formeel of feitelijk beëindigd.
- Personele wisselingen** In de meeste gemeenten is sprake van een behoorlijke mate van continuïteit van de personele bezetting. Volgens de respondenten komen er weinig personele wisselingen voor. Als ze er wel zijn, zijn deze te vinden aan de kant van de gemeente. In enkele gemeenten zit reeds de derde projectleider KVVU het samenwerkingsverband voor. Naar hun oordeel is dat geen knelpunt, omdat er een goede overdracht van kennis en taken is. Daar staat tegenover dat vier van de respondenten (die taken van voorgangers hebben overgenomen) geen goed beeld konden schetsen van doelen, achtergronden en geschiedenis van het veilig-uitgaansbeleid in hun gemeente. Het is de vraag of personele wisselingen in deze gevallen geen afbreuk doen aan effectieve samenwerking.
- Frequentie** De frequentie van het KVVU-overleg loopt tussen gemeenten uiteen. In drie gemeenten wordt wekelijks over de voortgang van de KVVU vergaderd. In twee gemeenten is dat eens in de zes weken, in drie gemeenten eens in de twee maanden, in vier gemeenten eens in de vier maanden, in drie gemeenten twee keer per jaar en in één gemeente eenmaal per jaar. In vijf gemeenten is er geen vaste overlegfrequentie. In een kwart van de gemeenten wordt er dus hoogstens eens per halfjaar gezamenlijk over de voortgang van het veilig-uitgaansbeleid gesproken. Als een frequent overleg waar de partijen elkaar fysiek ontmoeten een voorwaarde is voor het realiseren van een goede informatie-uitwisseling en daarmee aan een grotere kans van slagen van de aanpak, wordt daar in ten minste een kwart van de gemeenten niet aan voldaan.

5.4.2 Structuur

Kern-organisatie	Een voorwaarde voor effectieve samenwerking is de aanwezigheid van een krachtige kernorganisatie. In alle gemeenten vult het gemeentebestuur deze rol in. De gemeente beschikt over middelen en over (belangrijke) bevoegdheden in het kader van het horecabeleid en het openbare-orde-en-veiligheidsbeleid. De gemeente pakt de centrale rol soms <i>contre coeur</i> op. Verschillende gemeentelijke coördinatoren staan op het standpunt dat de horeca, doorgaans de partij die het initiatief tot de KVVU nam, de drager van de aanpak zou moeten zijn. De horeca vormt echter geen krachtige organisatie.
Netwerk	De projectgroepen zijn vaak klein en dat zorgt ervoor dat er snel beslissingen genomen kunnen worden. Samenwerkende partijen zijn de gemeente, KHN, horecaondernemers, de politie, het OM en de brandweer. Het aantal betrokkenen is groter naarmate de gemeente groter is. Bij de grote gemeenten zijn ook verslavingszorg, detailhandel, welzijnsorganisaties, portiers en beveiligers, de GGD en de Kamer van Koophandel betrokken. Wat de horeca betreft, is het netwerk in veel gevallen beperkt tot de leden van KHN (dat is vaak wel de grote meerderheid van de ondernemers). In een enkele gemeente weet de gemeentelijke coördinator echter niet hoeveel horecaondernemers buiten het netwerk vallen.
Beslissingen	In acht gemeenten geeft de geïnterviewde ambtenaar aan dat de leden van de projectgroep beslissingsmacht hebben. In de overige gemeenten is er niet bij alle deelnemers beslissingsmacht. In alle gevallen stelt de gemeente-ambtenaar dat dit een efficiënte samenwerking niet in de weg staat. De vertegenwoordigers in de projectgroep zijn in hun ogen altijd in staat om hun leidinggevenden of achterban mee te krijgen. In één gemeente leidt dit wel tot een knelpunt, omdat een vertegenwoordiger van de politie veelvuldig op eerdere toezeggingen moest terugkomen. Een ander knelpunt dat veel respondenten noemen, is dat horecaondernemers die geen KHN-lid zijn, zich niet door de KHN vertegenwoordigd voelen en zich daardoor niet aan afspraken gebonden voelen. Zoals hierboven is aangegeven, hebben ze ook geen stem in beslissingen, omdat ze niet via een vertegenwoordiger in de projectgroep vertegenwoordigd zijn.
Hiërarchie	De structuur van de projectgroepen is in geen van de gemeenten te kenmerken als hiërarchisch. Er wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid. De gemeenteambtenaren geven wel aan dat het laatste woord uiteindelijk bij hen ligt, als projectleider van de KVVU.
Resultaten	In de grote meerderheid van de KVVU's zijn er geen dwingende resultaatverplichtingen voor de deelnemende partijen. Er is geen instrument om de medewerking van partijen af te dwingen. Dat zou volgens enkele respondenten de samenwerking ook in de weg staan. Zodra horeca-ondernemers het idee hebben dat maatregelen hen van bovenaf opgelegd worden, zijn zij minder bereid mee te werken. Door de respondenten wordt

aangegeven dat de kracht van de samenwerking in het kader van de KVVU er juist in ligt dat er in onderling overleg maatregelen van de grond komen. Dwingende afspraken stroken hier in hun ogen niet mee.

5.4.3 Management

- Bruggenbouwer** In de onderzochte KVVU's vervult de gemeenteambtenaar de rol van coördinator. Een echte manager is er niet. In hoeverre er sprake is van een krachtige verbindende rol (bijvoorbeeld in de persoon van de burgemeester of een vooraanstaande horecaondernemer), kon in dit onderzoek niet worden vastgesteld.
- Borging** Het management van het project wordt gefaciliteerd door de eerdergenoemde maatregelenmatrix. In de gemeenten waar met de matrix gewerkt wordt, wordt deze gebruikt om in ieder overleg de vorderingen per maatregel of afspraak na te gaan. Daarmee wordt bevorderd dat de gekozen lijn wordt vastgehouden en dat de missie, visie en doelen van het project worden geborgd. Eerder is wel aangegeven dat afspraken, doelen en interventies vaak in erg algemene termen zijn geformuleerd, waardoor de matrix niet zozeer een instrument voor management van instrumenten is, maar eerder een instrument om het proces op gang te houden.
- Best practices** Het leren van vergelijkbare en succesvolle samenwerkingsverbanden kan bijdragen aan effectieve samenwerking. Verschillende gemeenten hebben hun aanpak gebaseerd op voorbeelden uit buurgemeenten of een regionale aanpak. Een gemeente pleit nadrukkelijk voor een ruimere beschikbaarheid van kennis over best practices, om daarmee sneller tot een effectieve aanpak te kunnen komen. Bij het leren van andere samenwerkingsverbanden is het overigens een probleem dat niet duidelijk is of er sprake is van best practices of een effectieve werkwijze. Dat betekent dat het risico bestaat van het kopiëren van een aanpak van een andere gemeente die mogelijk niet effectief is. Een belangrijk uitgangspunt van de KVVU (gezamenlijke probleemanalyse, prioriteitstelling en daarop geënte aanpak) komt dan minder goed tot zijn recht.

5.5 Landelijke aansturing

- Startfase** De respondenten geven aan dat landelijke aansturing geen rol speelt bij de lokale uitvoering van de KVVU. De contacten beperken zich tot de startfase, waarin er vanuit de landelijke aansturing een toelichting is gegeven op het doel en de werkwijze van de KVVU en waarin instrumenten zijn aangereikt. De landelijke aansturing heeft wel vaak geleid tot het initiatief om in een gemeente met een gezamenlijke aanpak van veilig uitgaan te starten. Daarnaast wordt het instrumentarium, met name de maatregelenmatrix, door veel samenwerkingsverbanden gebruikt voor het identificeren van problemen en maatregelen en voor het volgen van de voortgang van de aanpak. Eén gemeente vindt de ondersteuning vanuit de landelijke aansturing te gering. De

andere gemeenten hebben daarover geen expliciete uitspraken gedaan. Er is op landelijk niveau geen compleet overzicht van de voortgang en de resultaten van de KVU's die met landelijke ondersteuning zijn opgezet.

5.6 Overzicht: KVVU in gemeenten

Interventies	De KVVU's in de onderzochte gemeenten zijn in grote meerderheid gebaseerd op projectplannen die in algemene termen zijn geformuleerd. Er zijn veel speerpunten en ook erg veel interventies, 179 in de onderzochte 22 KVVU's. In de grootste gemeenten worden per KVVU meer interventies ingezet dan in de kleinere. Van de 179 interventies zijn er 35 (20%) die op grond van het literatuuronderzoek als effectief of veelbelovend kunnen worden gekwalificeerd. Van de overige 144 (80%) interventies is onbekend of ze effectief zijn.
Kennis	Kennis over effectiviteit is in de onderzochte KVVU's niet gebruikt als criterium voor de selectie van interventies. De kennis ontbreekt; daarnaast worden interventies geselecteerd op andere gronden, zoals een veronderstelde logische aansluiting bij gesignaleerde problemen en voorbeelden in andere gemeenten.
Conditie	Het staat overigens niet vast of en in hoeverre de inzet van effectieve en veelbelovende interventies in de KVVU's leidt tot gunstige resultaten van het KVVU-beleid. In de beschikbare documenten wordt de inzet van interventies in de meeste gevallen zeer compact beschreven, zonder verdere uitwerking van de manier waarop de interventies worden ingezet en de intensiteit ervan (zoals deelname, bereik, inzet middelen).
Samenwerking	<p>In de samenwerking komen de volgende sterke punten naar voren, die de effectiviteit van het veilig-uitgaansbeleid ten goede kunnen komen:</p> <ul style="list-style-type: none">• voortbouwen op eerdere samenwerking (in 15 gemeenten);• continuïteit van de deelname (in 18 gemeenten);• intensieve samenwerking en hoge frequentie van overleg (in 13 gemeenten);• voldoende financiële middelen (in 20 gemeenten). <p>Zwakke punten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• gebrek aan kennis over effectiviteit van interventies en over resultaten van beleid (in 7 gemeenten);• het ontbreken van hiërarchie en beslissingsbevoegdheden (onbekend);• het ontbreken van strakke resultaatafspraken en resultaatverplichtingen (onbekend);• uiteenlopende belangen, leidend tot doelen die niet volledig worden gedeeld (in 11 gemeenten);• wisselingen in de coördinerende functie en een lage frequentie van overleg (in 9 gemeenten).

Landelijke ondersteuning De landelijke aansturing speelt een rol in de startfase van een KVVU door initiatief, toelichting en overdracht van instrumenten. Later is er geen actieve rol. Wel worden landelijk ontwikkelde instrumenten, in het bijzonder de maatregelmatrix, lokaal gebruikt.

6 EEN EFFECTIEVE KVVU: DISCUSSIE

Kansen voor beleid	<p>In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van een onderzoek naar de effectiviteit van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVVU). Het onderzoek heeft tot doel om zicht te geven op de vraag of de KVVU goede kansen biedt op een succesvol veilig-uitgaansbeleid. Vanuit de invalshoek van het onderzoek zijn bouwstenen voor effectief veilig uitgaansbeleid te vinden in een keuze van effectieve maatregelen, die met behulp van landelijke ondersteuning door goed functionerende lokale samenwerkingsverbanden worden opgezet en uitgevoerd. Met het onderzoek moet duidelijker worden of de KVVU in zijn huidige opzet – een beleidsprogramma met landelijk georganiseerde ondersteuning en uitwerking door lokale partners – effectief kan zijn en waar mogelijke verbeterpunten liggen.</p>
Kern beleid	<p>De kern van de KVVU is dat de verschillende partners (stakeholders) samenwerken om gezamenlijk veilig uitgaan te bevorderen. Ze maken een analyse van de problematiek, bepalen prioriteiten voor het aanpakken van problemen, stellen een plan van aanpak op, voeren het uit en evalueren het. Dit wordt mede gestimuleerd door landelijke ondersteuning, die ook voor een aantal instrumenten zorgt.</p>
Onderzoeks-vragen	<p>Voor het onderzoek zijn elf onderzoeksvragen geformuleerd, waarin drie thema's voorkomen: kennis uit de literatuur over de effectiviteit van interventies, samenwerking en landelijke ondersteuning/aansturing; werkzame mechanismen in effectieve interventies en de mate waarin de huidige KVVU effectief kan zijn, in het licht van de kennis uit de literatuur.</p>
Bewezen effectiviteit	<p>Het literatuuronderzoek heeft laten zien dat er een groot aantal interventies voor veilig uitgaan wordt genoemd, maar dat er maar weinig bekend is over hun effectiviteit. Bewezen effectiviteit is er vooral bij maatregelen met een repressief karakter in de toezichthoudende sfeer (gerichte politie-inzet). Over de effectiviteit van veel andere maatregelen met een sterker preventief karakter is weinig bekend. Effectieve maatregelen spelen sterk in op het vermijden van risico's door potentiële overtreders. In een uitgaanscontext kan overigens sprake zijn van een verminderde effectiviteit door een gering risicobesef als gevolg van alcohol- en/of drugsgebruik. Dit stelt grenzen aan de mate waarin een versterkte inzet van deze maatregelen tot een hogere veiligheid in uitgaansgebieden leidt. Daarnaast geldt dat er bij de maatregelen een grote rol voor de overheid ligt. Het is de vraag of dit past bij het karakter van de KVVU, waarin alle samenwerkende partners een bijdrage aan een verbetering van de veiligheid leveren. Ten aanzien van samenwerking en landelijke ondersteuning/aansturing zijn geen studies over bewezen effectiviteit gevonden, wel gegevens over factoren die de samenwerking bevorderen. Het gaat daarbij om de structuur van de samenwerking (omvang, bevoegdheden, transparantie), de context waarin wordt samengewerkt</p>

(draagvlak, middelen, kennis, overleg) en de beschikbare managementkwaliteiten.

De inventarisatie onder 22 gemeenten waar een KVVU is uitgevoerd, laat zien dat het KVVU-proces in de meeste onderzochte gemeenten minder gestructureerd verloopt dan bedoeld.

Samenwerking De lokale samenwerking wordt door de respondenten als goed en nuttig gekwalificeerd. Bezien vanuit de verschillende criteria voor effectieve samenwerking valt op dat er verschillende belangen en doelen bij de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden bestaan. In de ogen van (gemeentelijke) respondenten is samenwerking voor veilig uitgaan voor een deel van de horecaondernemers een middel om commerciële doelen (bijvoorbeeld verruiming van openingstijden of het aanpakken van concurrentie van quasi-horeca, zoals kantines van sportverenigingen) te bereiken. In verschillende KVVU's is de samenwerking weinig intensief, afgemeten aan de frequentie van overleg. Ook wordt gelijkwaardige samenwerking bijna altijd belangrijker geacht dan hiërarchische doorzettingsmacht. Ten slotte is een waarneming dat er bij de samenwerkingsverbanden weinig kennis over effectief veilig-uitgaansbeleid bestaat. Maatregelen worden niet gekozen vanwege hun effectiviteit, maar om andere redenen (gewoonte, overname ideeën vanuit landelijke ondersteuning, draagvlak, aanbeveling door andere gemeente, face value). Verschil in doelen, een geringe frequentie van overleg, gebrek aan hiërarchie en kennistekorten zijn negatieve factoren voor de effectiviteit van de samenwerking in termen van doelbereiking (vergroting van de veiligheid in het uitgaansleven).

Kennis-oriëntatie Er is geen sterke kennisoriëntatie waarneembaar in de processen die een rol spelen bij de opzet en uitvoering van maatregelen voor veilig uitgaan, zoals een veiligheidsanalyse met (onder andere) gebruik van kwantitatieve gegevens over uitgaansproblemen, een schouw (een beoordeling van de veiligheidssituatie door gezamenlijke observatie ter plaatse) of evaluatie. Slechts twee gemeenten hebben onderzoek naar hun veilig-uitgaansbeleid laten doen om vast te stellen in hoeverre het beleid tot een vergroting van de veiligheid in het uitgaansleven heeft geleid. Deze waarnemingen passen bij een zekere afkeer van administratieve activiteiten bij deelnemers aan de KVVU-samenwerking. Het kennisgeoriënteerde karakter van de samenwerking is van meet af aan relatief zwak geweest. Dit heeft ook consequenties voor de (latere) verslaglegging en de verantwoording van de werkwijze (transparantie).

Interventies In de KVVU's wordt een groot aantal verschillende interventies ingezet. Het scala aan interventies komt overeen met de variëteit die in de literatuur over veilig uitgaan wordt genoemd. Uit het overzicht van maatregelen blijkt dat er in het veiligheidsbeleid een sterke oriëntatie is op het tegengaan van uitgaansgeweld en overlast. Maatregelen gericht op andere doelstellingen, zoals gezondheid (alcohol- en drugsbeleid) komen relatief weinig voor. Eerder is al aangegeven dat er in de KVVU's weinig aandacht is voor de effectiviteit

van de interventies. Verder valt op dat maatregelen in de KVVU-plannen vaak met erg algemene termen worden aangeduid, zoals 'inverzekeringstelling', 'wegaansbeleid' of 'alcoholbeleid'. Dit biedt weinig zicht op de precieze invulling van de maatregelen.

Landelijke ondersteuning	<p>Voor de onderzochte gemeenten is de KVVU een vorm van beleid waarin landelijke ondersteuning slechts een beperkte rol speelt, in de startfase van de KVVU's. KHN, dat de landelijke ondersteuning in de onderzochte periode aanbood, heeft betrokken organisaties gestimuleerd tot samenwerking op het gebied van veilig-uitgaansbeleid. In enkele gemeenten werd bij dit KVVU-beleid voortgebouwd op al langer bestaand beleid in de vorm van convenanten voor veilig uitgaan. In de startfase zijn door KHN instrumenten overgedragen. Het meest genoemd is de maatregelenmix, een analyse- en procesinstrument. Bezien vanuit de kenmerken van een effectieve landelijke ondersteuning is vooral het mobiliseren en stimuleren van lokale partners (met name horecaondernemers) een sterk punt van de landelijke ondersteuning. Daarbij is overigens opvallend dat de KVVU ook is geïntroduceerd in gemeenten waar zich in de ogen van de respondenten niet of nauwelijks problemen met veilig uitgaan voordoen. Dat roept de vraag op of er altijd afgewogen keuzes zijn gemaakt bij de keuzes van gemeenten of gebieden waar KVVU-samenwerking meerwaarde heeft. De landelijke ondersteuning heeft voor overdracht van instrumenten gezorgd, die in de praktijk gebruikt worden. Ze heeft echter niet geleid tot overdracht van kennis over effectief veilig-uitgaansbeleid. Landelijke ondersteuning speelt geen rol in de verdere uitvoering van veilig-uitgaansbeleid op lokaal niveau.</p>
Zwaktes	<p>De praktijk van de KVVU in de onderzochte gemeenten voldoet daarmee slechts ten dele aan de voorwaarden voor effectief beleid. Er zijn zwaktes in de samenwerking, er worden veel interventies ingezet waarin onduidelijk is of ze effectief zijn en de landelijke ondersteuning is zeer beperkt ingezet, waardoor deze de samenwerking niet systematisch versterkt.</p>
Kansen	<p>De vraag is echter ook of de KVVU effectief kan zijn. Ook in dit opzicht zijn er bedenkingen. Het is goed denkbaar dat er verbeteringen in de samenwerking mogelijk zijn, bijvoorbeeld door een hogere frequentie van overleg en betere afspraken tussen samenwerkingspartners, waardoor meer doorzettingsmacht ontstaat. Een verschil in doelen is echter een lastig punt, dat niet eenvoudig te verhelpen is en dat een duidelijk negatief effect op de uitkomsten van het beleid kan hebben. Als doelen niet gelijk op lopen, is het moeilijk om de partijen te motiveren voor maatregelen. Bovendien kunnen doelen tegenstrijdig zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als horecaondernemers deelnemen aan het beleid om een betere verhouding met de lokale overheid tot stand te brengen om uiteindelijk tot ruimere openingstijden te komen. Ruimere openingstijden kunnen echter een negatieve invloed op de veiligheid hebben.</p>

Effectieve interventies	<p>Wat de concrete interventies betreft, zijn er relatief weinig aanknopingspunten voor de keuze van effectieve interventies. Bewezen effectieve interventies zijn er vooral in het domein van toezicht en handhaving. Het principe waarop ze gebaseerd zijn (het risicobesef bij potentiële overtreders) is in de context van veilig uitgaan (waarschijnlijk) minder sterk van toepassing, omdat het gebruik van alcohol en drugs het risicobesef vermindert. Een tamelijk eenzijdige toepassing van voornamelijk maatregelen met een repressief karakter past ook niet goed bij het principe van samenwerking, betrokkenheid en gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende partijen, dat in de KVVU centraal staat. Door het ontbreken van kennis over de effectiviteit van maatregelen die volgens andere principes werken (zoals het verminderen van provocaties en het scheppen van meer duidelijkheid over gewenst gedrag) is er geen sterke kennisbasis voor effectief beleid. Om zonder kennis uit de literatuur toch tot effectief beleid te komen, is een scherpe analyse van de problematiek en veel veldkennis over een werkende aanpak nodig. Dit vereist erg veel kennis bij de lokale uitvoerders.</p>
Andere rol	<p>Wil landelijke ondersteuning bijdragen aan effectief lokaal veilig-uitgaansbeleid, dan zal de rol anders moeten zijn dan in de onderzochte KVVU's. Meer recent is zo'n grotere rol toebedacht aan het CCV. Het CCV legt meer dan KHN nadruk op een aantal belangrijke proceskenmerken, zoals een veiligheidsanalyse, evaluatie van maatregelen en kennisdeling. Dit kan de kennisbasis van het beleid versterken. Het brengt echter tevens het risico met zich mee dat samenwerkingsverbanden dit als ongewenste administratieve activiteiten zien (zoals enkele respondenten vermelden) en niet als middel om de effectiviteit van de KVVU te vergroten. Het is daarom des te belangrijker dat de landelijke ondersteuning zo goed mogelijk aansluit bij kennisvragen van de KVVU-samenwerkingsverbanden en deze kennisvragen actief stimuleert en mobiliseert. Op deze wijze kan bij lokale verhoudingen en belangen worden aangesloten, een van de geformuleerde effectiviteitscriteria voor landelijke ondersteuning.</p>

LITERATUUR

- Aa, A.H.E. van der & T. Konijn (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling: het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Convenanten Uitgaansgeweld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29661, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Convenanten Uitgaansgeweld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29661, nr. 6. Den Haag: Sdu.
- Bakker, I. (2009). *Van goede wil en samenwerking: een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis Institute.
- Barker, M., & C. Bridgeman (1994). *Preventing vandalism: what works? Crime Detection & Prevention Series*. Paper 56. London: Home Office Police Research Group.
- Bekke, ter, M., P. Bosch, M. van den Heijkant, F. Kops & M. Roelfsema (2005). *Plastic glazen onder de loep. Oriënterend onderzoek naar hygiëne en duurzaamheid bij gebruik van harde plastic retourglazen op buitenevenementen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bellis, M.A., K. Hughes, Z. Quigg, M. Morleo, I. Jarman, & P. Lisboa (2010). *Cross-sectional measures and modeled estimates of blood alcohol levels in UK nightlife and their relationships with drinking behaviours and observed signs of inebriation*. Liverpool: Biomed.
- Bennett, T. H., K. R. Holloway & D. P. Farrington (2008). *Effectiveness of neighbourhood watch in reducing crime*.
- Bie, E. de, V. Meer, B. Bieleman & J. Snippe (1995). *Ze staan ervoor. Evaluatieproject verbetering sociale veiligheid NS-station Sneek*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman B., S. Biesma & M. Jetzes (2002). *Sluitingstijdenregimes in Nederlandse gemeenten*. Groningen: IntraVal.
- Bos, J., S. Dekkers & G. Homburg (2007). *Evaluatie gedragscode particuliere recherchebureaus*. Amsterdam: Regioplan.
- Boumeester, H. & F. Wassenberg (1996). *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

- Braga, A.A. (2007). *Effects of hot spots policing on crime. A Campbell Collaboration systematic review.*
- Braga, A. A., & B.J. Bond (2008). Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. In: *American society of criminology*, 46, 577-607.
- Braga, A., D. Weisburd, E. Waring, L.G. Mazerolle, W. Spelman, & F. Gajewski (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. In: *Criminology* 37, 541-80.
- Burik, A.E. van & I.H.J. Starmans (1990). *Evaluatie beleidsexperimenten veelvoorkomende criminaliteit Hoog Catharijne*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, vakgroep Stads- en arbeidsstudies.
- City of Westminster (2003). *Managing urban renaissance: making it work*. Westminster
- Clarke, R.V.G. (1995). Situational crime prevention. In: M. Tonry & D. P. Farrington (Eds.), *Crime and Justice* (Vol. 19, p. 91-150). Chicago: The University of Chicago Press.
- Clarke, R.V.G. (2002). *Closing streets and alleys to reduce crime: should you go down this road?* Washington: US Department of Justice.
- Cohen, L.E. & M. Felson (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. In: *American Sociological Review*, 44: 588-608.
- Connell, N. M., K. Miggans & J.M. McGloin (2008). Can a community policing initiative reduce serious crime?: A local evaluation. In: *Police Quarterly*, 11, 127-150.
- Cornish, D.B. & R.V. Clarke (2003). Opportunities, precipitators and criminal dispositions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention. In: Smith, M.J. & D.B. Cornish (Eds.) *Theory for practice in situational crime prevention. Crime Prevention Studies* 16. Monsey: Criminal Justice Press.
- Dalglish, D. & A. Myhill (2004). *Reassuring the public. A review of international policing intervention*. London: Home Office Research.
- Deehan, A. (1999). *Alcohol and crime: taking stock. Home Office Policing and Reducing Crime Unit*. Crime Reduction Research Series paper 3. London: Home Office.
- Delden, van, J.P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening : een exploratieve of een programmatische strategie?* Jaarboek AEF 2009.

- Delft, L. & H. van der Ven (1989). *Uitzicht op de overkant. Een sociaal veiliger woonomgeving Kavel 6*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Drost, L.F., I.N.J. de Groot & A.G. Mein (2009). *Evaluatie naleving Gedragscode Publieke Omroep*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Duailibi, S., W. Ponicki, J. Grube, I. Pinsky, R. Laranjeira & M. Raw (2007). The effect of restricting opening hours on alcohol-related violence. *American Journal of Public Health*, 97, 12, 2276–2280.
- Dumont G. J. H., & R.J. Verkes (2006). 'A review of acute effects of 3,4-Methylenedioxymethamphetamine in healthy volunteers', In: *Journal of Psychopharmacology* 20 (2) 176-187.
- Edwards, G., P. Anderson, T.F. Babor, S. Casswell, R. Ferrence, N. Giesbrecht, C. Godfrey, H. Holder, P. Lemmens, K. Makela, L. Midanik, T. Norstrom, E. Osterber, A. Romelsjo, R. Room, J. Simpura & O. Skog (1994). *Alcohol policy and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Elsinga, M. (1990). *Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk. Evaluatie van de aanpak van problemen in een Delftse woonwijk*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh (2002). The Maryland scientific methods scale. In: Sherman, L. (ed.) *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- Federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (2007). *Verkeersveiligheidsenquête op de autosnelweg*. Brussel: Federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.
- Ferwerda, H.B. & B.M.W.A. Beke (1997). 'Action'. *Meekijken in de bus. Cameraproject ZWN openbaar vervoer*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Gemeente Amersfoort (2008). *Evaluatie weekendarrangement*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.
- Gemeente Amsterdam. Stadsdeel Centrum. (2010). *Evaluatie Evenementenbeleid. Nota Buitenevenementen in de binnenstad. Evenementen in de openbare ruimte in stadsdeel Centrum*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam. Sector Openbare Ruimte Afdeling Beleid.
- Gemeente Almelo (2006). *Internetpanel Almelo over preventief fouilleren*. Almelo: Gemeente Almelo.

- Gemeente Houten (2007). *Evaluatie Evenementenbeleid. Evaluatienotitie (grote) evenementen 2007*. Houten: Gemeente Houten.
- Gemeente Rotterdam (2003). *Wapenstilstand. Evaluatie preventief fouilleren*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gill, M. & A. Spriggs (2005). *Assessing the impact of cctv*. London: Home Office Research.
- Graham, K., D.W. Osgood, E. Zibrowski, J. Purcell, L. Gliksman, K. Leonard, K. Pernanen, R.F. Saltz & T.L. Toomey (2004). The effect of the Safer Bars programme on physical aggression in bars: results of a randomized controlled trial. In: *Drug and alcohol review*, 23, 31-41.
- Graham, K., J. Jelley & J. Purcell (2005). Training bar staff in preventing and managing aggression in licensed premises. In: *Journal of Substance Use*, 10 (1), 48-61.
- Gray, D., S. Saggars, D. Atkinson, B. Sputore & D. Bourbon (1998). *Evaluation of the Tennant Creek Liquor Licensing Restrictions*. Perth: National Centre for Research into the Prevention of Drug Abuse, Curtin University of Technology.
- Greenberg, M.S. & S.R. Beach (2004). Property crime victims' decision to notify the police: social, cognitive and affective determinants. In: *Law and Human Behavior*, Vol. 28, No. 2, 177-186.
- Gundy, C.M. (1989). *Verkeersborden en verkeersveiligheid; een literatuurstudie*. R-89-29. Leidschendam: SWOV.
- Hesseling, R.B.P. & U.G. Aron (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project Diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC.
- Hesseling, R.B.P., E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen & R.A.W.M. Maas (1991). *Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*. Den Haag/Almere/De Bilt: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Nationale Woningraad/NCIV.
- Hindelang, M.J., M.R. Gottfredson & J. Garofalo (1978). *Victims of personal crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge: Ballinger Publishing Co.

- Hughes, K. & M.A. Bellis (2003). *Safer nightlife in the North West of England. A report by the North West Safer Nightlife Group*. Liverpool: Centre for Public Health Faculty for Health and Applied Social Sciences. Liverpool John Moores University.
- Hussain, S. (1990). *Neighbourhood watch and crime: an assessment of impact*. London: Police Foundation.
- Jones, S., & M. Webb (2006). *Worthing. A safe partnership*. Worthing: Worthing Council. Geraadpleegd op 15 december 2010 via:
< <http://www.worthing.gov.uk/worthings-services/environmentalhealth/licensing/responsibledrinksretailingawards/pdf/46950,en.pdf>>.
- Kaba, A. & W. Klemenjak (eds.) (1993). *Informationsaufnahme und informationssysteme im strassenverkehr*. Lebensraum Verkehr, kleine Fachbuchreihe des KFV, Band 29. KFV, Wien.
- Keizer, K., S. Lindenberg & L. Steg (2008). *The spreading of disorder*. Scienceexpress.
- Keus, R. (2010). De kracht van de prikkel. Criminaliteitspreventie door zintuigbeïnvloeding. In: *Secondant*, 24 (2), 34-37.
- Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijsen & S. Bogaerts (2006). *Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein* (WODC Onderzoek en Beleid 239). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Kruiter, A.J., J. de Jong, J. van Niel & C. Hijzen (2008). *De rotonde van Hamed: maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis Institute.
- Krul, J., & A.R.J. Girbes (2009). Experience of health-related problems during house parties in the Netherlands: nine years of experience and three million visitors. In: *Prehospital and Disaster Medicine*, 24 (2), 133-139.
- Levitt, S.D. (1998). The relationship between crime reporting and police: implications for the use of uniform crime reports. In: *Journal of Quantitative Criminology* 14 (1), 1998, 61-81.
- Marlière, E. (2008). Violence between young people going out at night in Paris and the surrounding regions, In: Recassens, A. (red.), *Violence between young people in night time leisure zones. A European comparative study*. Brussel: Asp/Vubpress/Upa, p 31-58.
- Marvell, Th. & C. Moody (1996). Police levels, crime rates, and specification problems. In: *Criminology* 34 (4), 609-646.

- McCulloch, A. & M. McMurran (2008). Evaluation of a treatment programme for alcoholrelated aggression. In: *Criminal Behaviour and Mental Health*, 18, 224-231.
- Newman, O. (1972). *Defensible space: crime prevention through urban design*. New York: Macmillan.
- Noije, van L. & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noordzij, P.C., M.P. Hagenzieker & J. Theeuwes, J. (1993). *Visuele waarneming en verkeersveiligheid*. R-93-12. Leidschendam: SWOV.
- Nowill, R. & A. Lavin (1988). *Pub Watch*. Sheffield: South Yorkshire Police.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn. De effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag: ministerie van Justitie/WODC.
- Onrust, S.A., P.A.M. Speetjens, M. Melchers & J.E.E. Verdurmen (2011). *Agressie en geweld; Weten wat helpt. Een overzichtsstudie van preventieve interventies tegen geweld in de openbare ruimte*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Overbeeke, R. van (1996). *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*. Amsterdam: DSP-groep.
- Palk, G.R.M. (2008). *The nature and extent of policing alcohol related crime and reducing violence in and around late night entertainment areas*. Brisbane: Queensland University of Technology. Centre for Accident Research and Road Safety.
- Pease, K. (1999). *A review of street lighting evaluations: crime reduction effects*. *Crime Prevention Studies*, 10, 47-76.
- Provan, K.G. & H.B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. In: *Administrative Science Quarterly* 40 (1), 1- 33.
- Provan, K.G. & J.G. Sebastian (1998). Networks within networks: service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. In: *Academy of Management Journal* 41 (4) 453-463.
- Provan, K.G., A. Fish & J. Sydow (2007). Interorganizational networks and the network level: a review of the empirical literature on whole networks. In: *Journal of Management* 33 (3), 479-516.

- Road Safety – Queensland (CARRS-Q)*. School of Psychology and Counselling, Institute of Health and Biological Innovation.
- Roberts, M. (2004). *Good Practice in Managing the Evening and Late Night Economy: A Literature Review from an Environmental Perspective*. West Yorkshire: ODPM Publications.
- Ronald Jansen Milieuadvies (2000). *Weggoeien of spoelen, Milieuvergelijking van eenmalige en meermalige kunststof glazen, gebruikt op evenementen*. Nijmegen: Ronald Jansen Milieuadvies.
- Schreijenberg, A., J. Koffijberg & S. Dekkers (2009). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Driemeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Shearing, C. & P. Stenning (1997). From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline. In: *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies* (2nd ed.), Ronald V. Clarke. Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- Sherman, L.W. & J. Eck (2002). Policing for Crime Prevention. In: Sherman, L. and colleagues (ed.). *Evidence Based Crime Prevention*, edited by Lawrence Sherman and colleagues. p. 295-329. New York: Routledge.
- Sherman L.W. , D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter & S. Bushway (1998). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington: National department of Justice.
- Skogan, W.G. (1984). Reporting crimes to the police: The status of world research. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 21, p. 113-37.
- Snippe, J., F. Oldersma, E. Spijkers & B. Bieleman (2001). *En plein public. Evaluatie aanpassingen Amsterdamse horecabeleid*. Groningen: Intraval.
- Spickenheuer, J.L.P. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*. Den Haag: ministerie van Justitie/WODC.
- Stockwell, T. & T. Chikritzhs (2009). Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. In: *Crime Prevention and Community Safety* 11(3): 153-170.
- Titus, R. (1984). Residential Burglary and the Community Response. In: R.V.G. Clarke & T. Hope (Eds.) *Coping with Burglary*. Boston: Kluwer-Nijhoff.

- Tönis, I. & C. van Kan (2005). *De waarde van normen: eindevaluatie gedragscodeprojecten*. Leiden: PLATO, Universiteit Leiden.
- Tönis, I, H. Smit, J. de Zoete, C. de Brabander & J. van Lakerveld (2010). *To Behave or not to Behave? Een evaluatieonderzoek naar het gedragscodeprogramma 'Zo gaat dat hier: Behave!' voor de onderbouw van het Voortgezet Onderwijs*. Leiden: PLATO, Universiteit Leiden.
- Torre, E.J. van der & D.J.M.I. Visser (2009). *Preventief Fouilleren in Amsterdam: De balans van 2008*.
- Turrini, A., D. Cristofoli, F. Frosini & G. Nasi (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. In: *Public Administration* 88 (2), 528-550.
- Veghel, M. van & F. Wassenberg (1999). *Intensief beheer en participatie. Evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Vollaard, B. (2006). *Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands. Evidence from a citizen survey*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vollaard, B. & P. Koning (2005). *Estimating police effectiveness with individual victimisation data*. CPB Discussion Paper 47. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vonk, K.D. (2002). Beyond Community Policing: The Crime Fighting Effectiveness of the Police Cyclist. In: *Law and Order*. Volume: 50, Nr 4, p.92-96.
- Vos, J.J. (2010). *De Münchhausenbeweging: beweging voor ketensamenwerking: een onderzoek naar samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Rotterdam*. Proefschrift Groningen.
- Walker, J. & D. Biles (1997). *An Evaluation of the Trial of Restricted Liquor Trading Hours in the Australian Capital Territory: Final Report-The Effects of 4 am Closing on Crime, Antisocial Behaviour and Public Perceptions*. Queanbeyan, New South Wales, Australia: John Walker Consultancy Services.
- Webb, B., B. Brown & K. Bennett (1992). *Preventing Car Crime in Car Parks*. Crime Prevention Unit Paper 34. London: Home Office.
- Welsh, B.C. & D.P. Farrington (2003). *Crime Prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Welsh, B.C. & D.P. Farrington (2008). *Effects of improved street lighting on crime*. Campbell Systematic Reviews 2008:13. The Campbell Collaboration.

Wilson, J. & G. Kelling (1982). Broken Windows: the Police and Neighbourhood Safety. In: *The Atlantic Monthly* (249), 29-33.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Zoekresultaten veilig uitgaan

Zoekmachine	Zoektermen	Opties/ inclusiecriteria	Aantal treffers	Bruikbare treffers
Picarta ⁷	Veilig uitgaan	Zoeken (en) alle woorden	18	0
Picarta	Uitgaansgeweld	Zoeken (en) alle woorden	19	2
Picarta	Safe party	Zoeken (en) alle woorden	40	0
Google Wetenschap	Veilig uitgaan	Zoeken met alle woorden (veilig uitgaan), met ten minste één van de woorden (geweld of effect), zonder het woord (alcohol), gepubliceerd tussen 1995-2011 in het genre sociale wetenschappen	109	0
Google Wetenschap	Uitgaansgeweld	Zoeken met alle woorden	65	0
SCIRUS	Violence AND nightlife	Gepubliceerd tussen 1985-2012	7445	2
SCIRUS	Safer AND (nightlife or clubbing) (crime prevention)	Gepubliceerd tussen 1985-2012	153	0
Campbell collaboration		See all	175	10
CCV	Uitgaansgeweld of geweld of sociale veiligheid of KVVU of veilig uitgaan	Dossiers	13	0

⁷ Via abonnement Universiteit Leiden.

Zoekmachine	Zoektermen	Opties/ inclusiecriteria	Aantal treffers	Bruikbaar e treffers
Google	(night* or party or club* or bar) AND (policy or review or eval* or measure or intervention or prevention) AND (violence or disorder or nuisance)		47	1
Google wetenschap	Interventie, geweld, horeca en uitgaan	Zoeken met alle woorden (interventie en geweld), gepubliceerd tussen 1985-2012, met ten minste één van de woorden (horeca of uitgaan), zonder de woorden (huiselijk en alcohol)	658	0
Google wetenschap	Maatregel, geweld	Zoeken met alle woorden (maatregel geweld), gepubliceerd tussen 1985-2012, met ten minste één van de woorden (evaluatie of beleid)	3680	0
Google wetenschap	Evaluatie uitgaansgeweld	Zoeken met alle woorden, gepubliceerd tussen 1985-2012, met ten minste woord geweld	30	0
Google wetenschap	Horecageweld	Zoeken met alle woorden, gepubliceerd tussen 1985-2012, met ten minste woord geweld	531	0
Politie	Uitgaansgeweld		4	0
WODC	Veilig uitgaan	Zoeken op exacte zin	28	0
WODC	Uitgaansgeweld		37	0
TOTAAL			13.045	15

Vijf principes voor situationele preventie

Mogelijkheden voor gelegenheidsbeperking (Clarke en Eck, 2003; Bullock en Clarke, 2010)

Inspanningen vergroten (maak het zo moeilijk mogelijk)

1. verstevig doelwit
2. controleer toegang
3. controleer uitgang
4. leid daders af
5. controlefaciliteiten

Risico's vergroten (maak de pakkans zo groot mogelijk)

6. vergroot informeel toezicht
7. versterk 'natuurlijk' toezicht
8. verminder anonimiteit
9. vergroot functioneel toezicht
10. vergroot formele surveillance

Opbrengsten verkleinen (maak de opbrengst zo klein mogelijk)

11. verberg doelwit
12. verwijder doelwit
13. merk goederen
14. verstoor helingmarkt
15. verklein opbrengsten

Provocaties verminderen (voorkom situaties die criminaliteit uitlokken)

16. verminder frustraties en stress
17. vermijd twistpunten en geschillen
18. verminder emotionele prikkelingen
19. neutraliseer druk van vrienden
20. voorkom imitatie

Excuses verwijderen (geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses)

21. maak duidelijke regels
22. maak instructies bekend
23. speel in op geweten
24. stimuleer welwillendheid
25. beperk gebruik alcohol en drugs

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl