

Horeca en veiligheid in Convenantenland

DRS. FEMKE SLEEGERS

Ook uitgaansgeweld wordt tegenwoordig in samenwerking beteugeld. Het ene na het andere convenant wordt opgesteld en getekend door gemeente, politie en horeca. De nieuwe trend treft de horeca soms harder dan ze wenst. De afspraken in het convenant worden weliswaar in overleg geformuleerd, maar enige gemeentelijke pressie wordt daarbij niet geschuwd. Ook met de voorgestelde wijzigingen op de Drank- en Horecawet schopt de minister de horeca tegen het zere been. De gemeentes zijn echter tevreden over de samenwerking. Een praktijkimpressie.

Terwijl cijfers over andere vormen van crimineel gedrag in de statistieken stabiel blijven, neemt het aantal geweldsmisdrijven elk jaar toe. Vooral jongeren -man- nelijk, werkloos en zonder verantwoordelijkheden zoals eerder in dit blad te lezen is- blijken daarbij de daders. En omdat de meeste gewelddadigheden ge- pleegd worden onder invloed van alcohol en drugs, wordt de horeca als de broei- plaats bij uitstek van het geweld aangewezen. Directeur *Jeu Claes* van Koninklijk Horeca Nederland nuanceert die visie: 'De maatschappij is in het geheel verhard en dat vertaalt zich ook naar de horeca'. Echter, door een strakkere handhaving van 'normen en waarden' door uitbaters in café/barbedrijven en discotheken zou het geweld zich nu naar de straat hebben verplaatst. Claes: 'Volgens politiecijfers vindt 80 tot 90% van het horecagerelateerd geweld buiten de horecagelegenheid plaats. Geweld is een zaak van iedereen geworden en de horeca voelt zich mede- verantwoordelijk drankmisbruik te voorkomen'.

Veilig uitgaan

Na een enkele tragische incidenten heeft Koninklijk Horeca Nederland, de brancheorganisatie die 80% van de werkgevers in de horeca vertegenwoordigt, het initiatief genomen om in samenwerking met de ministeries van Justitie, vws en de Vereniging Nederlandse Gemeentes (VNG) de Handreiking Veilig Uitgaan te formuleren, dat in november 1998 werd gepresenteerd. Het dient als model, als basis voor gemeentes om convenanten op te stellen. De handreiking bevat voor- beelden van afspraken die lokaal gemaakt kunnen worden tussen horecabedrij- ven, gemeente, justitie en politie om overlast tegen te gaan. De afspraken voor de

gemeente betreffen bijvoorbeeld de bescherming van het woon- en leefklimaat, verlichting, urinoirs en parkeer- en taxifaciliteiten. De horeca zou regels kunnen opstellen voor *happy hours*, het bevorderen van alcoholvrije drank, het instellen van een *cool down*periode -waarin een uur voor sluitingstijd geen nieuwe gasten meer worden binnengelaten, geen alcohol meer wordt geschonken en de lichten aangaan. Verder kan de horeca zich in een convenant vastleggen om geluidsoverlast te beperken, voor een goed toelatingsbeleid te zorgen, duidelijk te zijn over het niet tolereren van drugs, aangifte te doen bij strafbare feiten, een zorgvuldig personeelsbeleid, het opstellen van huisregels en het geven van voorlichting aan bezoekers. Mogelijke afspraken voor de politie betreffen het houden van toezicht, zichtbaarheid en aanwezigheid, een vast aanspreekpunt instellen, voorlichting geven en assistentie bij het deurbelid.

Inmiddels zijn ruim 200 gemeentes in Nederland bezig met activiteiten op het gebied van veilig uitgaan en beschikken meer dan 100 gemeentes over een convenant. Over het algemeen gaat het goed in gemeentes waar een convenant is afgesloten. Er zijn huisregels geformuleerd in de horecagelegenheden, er is doorgaans een goede communicatie tussen de convenantpartners. Geweld is afgenomen, alcoholmisbruik ook en ongeregelheden worden vaker gemeld aan de politie. Gedragsregels in discotheken en andere horecagelegenheden worden goed geaccepteerd. Claes: 'Daar waar de jongeren thuis in een onderhandelingshuis houden zitten en alles bediscussieerd wordt, accepteren ze in discotheken stringente regels. Dat verbaasde ons.' Ook de samenwerking tussen de horecabedrijven onderling verloopt goed. In kwaliteitscirkels of overlegcirkels wordt tussentijds geëvalueerd. Daarbij blijkt dat de horecaondernemers elkaar zonder reserves aanspreken op het verbreken van afspraken. Als een bedrijf tegen de afspraken in om 2 uur 's nachts toch nog mensen toelaat, wordt hij daar door de omliggende horecabedrijven op gewezen; een soort sociale opvoeding.

➤ **Claes: 'Ondernemers die niet deugen vallen snel door de mand en isoleren zich in een gemeenschap. Daardoor merken ze dat ze verkeerd bezig zijn en keren ze op hun schreden terug. Een aantal trekt zich er niets van aan en dan is het tijd voor de politie of de gemeente om op te treden en de zaak te sluiten'.**

Claes: 'Ondernemers die niet deugen vallen snel door de mand en isoleren zich in een gemeenschap. Daardoor merken ze dat ze verkeerd bezig zijn en keren ze op hun schreden terug. Een aantal trekt zich er niets van aan en dan is het tijd voor de politie of de gemeente om op te treden en de zaak te sluiten'.

Koninklijk Horeca Nederland stimuleert zijn leden om zich uit te spreken tegen overtredingen en wangedrag van collega-ondernemers. De brancheorganisatie kent een strenge ballotage. Bedrijven die zich richten op een te jeugdig publiek en bedrijven die zich inlaten met drugshandel en andere vormen van criminaliteit kunnen lid worden of worden eruit gestemd. Zo staat op het moment het lidmaatschap van discotheek *It* in Amsterdam ter discussie vanwege de betrokkenheid van een deel van het personeel bij drugshandel.

Overleg en afspraken

Claes benadrukt dat de Handreiking Veilig Uitgaan een model is en niet meer dan dat. 'Resultaten worden uiteindelijk alleen bereikt als het model in goed overleg wordt besproken, als het wordt doorleefd door alle partijen, als er afspraken uit voortkomen waar iedereen zich in kan vinden. Hoewel de samenwerking op de meeste plaatsen voortreffelijk is, merken we dat het iets anders is om iets af te spreken dan om iets te handhaven. Het is een soort hype van de overheid om het bedrijfsleven te betrekken in het beleid, maar het blijft de vraag in hoeverre ze echt in het bedrijfsleven geïnteresseerd zijn. We zetten dan ook vraagtekens bij hun intenties'.

'Onze intenties? Leefbaarheid, gevoel van veiligheid bij de bewoners en ook de trekpleisterfunctie van de horeca,' aldus Gerdjan *Kipping*, jurist bij de afdeling vergunningen van Gemeente Den Haag. Hij is met collega Angelique Vaars nauw betrokken bij het aanscherpen van het huidige convenant in Den Haag. Naar aanleiding van de Handreiking Veilig Uitgaan werd besloten een nieuw convenant op te stellen met meer aandacht voor overlast en drankmisbruik. *Vaars* benadrukt dat het nieuwe convenant tegelijkertijd als impuls dient voor de horeca: 'De horeca is belangrijk voor de uitstraling van de stad. Het stimuleren van de horeca is één van de effecten die wij met het convenant hopen te bereiken'. De gesprekspartners van het overlegorgaan Horecaplatform in Den Haag gaan open en eerlijk met elkaar om. Daarbij wordt geen blad voor de mond genomen. 'De manier waarop overlegd wordt en afspraken gemaakt worden, hangt sterk samen met de stadscultuur, de bevolkingsopbouw van een stad. Een stad als Den Haag, met zowel ambassades als sociale achterstandsbuurten, zal op een andere manier tot beslissingen komen dan een stad als Hengelo', aldus *Kipping*. 'Het is van belang om niet alles in één keer te willen. Stap voor stap moet gesignaleerd worden waar het mis gaat en welke dingen juist extra goed wordt opgepikt'. Dat is ook de ervaring van beleidsmedewerker *E.H. Paauwe* van gemeente Zaanstad. Het creëren van draagvlak is bij het opstellen van het convenant in 1998 het belangrijkste gebleken. 'Het is beter een keer te veel te overleggen dan een besluit te nemen waar niet alle partijen achter staan'. In Zaanstad is bijvoorbeeld veel vergaderd over de sluitingstijden in het uitgaanscentrum. De gemeente had 3 uur in het hoofd, de horeca 4 uur. Na een aantal afwegingen is het 4 uur geworden. 'De gemeente wacht met het verlenen van nieuwe vergunningen tot de nieuwe situatie beproefd is. Het hele jaar wordt er geëvalueerd en pas daarna worden de vergunningen aangepast'. Aanleiding voor het convenant in Zaanstad was een stijging van het geweld en vandalisme in het uitgaanscentrum. Met het convenant hoopt Zaanstad op een betere sfeer in en tussen de horecagelegenheden. Die doelstelling lijkt gehaald: sinds het convenant in januari dit jaar van start is gegaan, is de overlast sterk teruggelopen en zitten de horecaondernemin-

gen onderling weer op één lijn. De gemeente Zaanstad probeert de horeca verder tegemoet te komen door een aantal extra voorzieningen die zowel de sfeer als de veiligheid in het uitgaansgebied bevorderen, zoals gezellige boomverlichting.

Toch wordt het convenant nog in te veel gemeentes door de 'strot' van de horecaondernemers geduwd, volgens *Claes*. 'Op die manier schiet het convenant zijn doel voorbij. Van een gelijkwaardige relatie tussen politie, gemeente en horeca is nog te vaak geen sprake. Als horecaondernemers zich niet aan de afspraken houden, volgen er bestuurlijke of strafrechtelijke sancties, maar wat kan de horeca doen als de politie het surveilleren verzaakt en de gemeente aan de nachtvergunningen gaat morrelen?' *Kipping* bevestigt het verschil in positie, maar relateert het ook. 'Koninklijk Horeca Nederland en de Kamer van Koophandel zijn bij alle onderhandelingen en evaluaties betrokken. Op het moment dat er klachten uit hun achterban komen vormen zij zeker een machtsfactor. Maar inderdaad, als bedrijven het convenant niet willen ondertekenen krijgen ze geen nachtontheffing. Dan moeten ze dus tussen 1 uur en half 2 's nachts sluiten'. Ook in praktijk, na het zetten van de handtekeningen, wordt druk uitgeoefend om 'rotte appels' aan het convenant te binden. De gedachte hierachter is dat noch de uitbater, noch de gemeente gebaat zijn bij een sluiting van een horecaonderneming. *Kipping*: 'Op het moment dat er veel klachten over een discotheek zijn, dreigen we met het afnemen van de nachtontheffing. Dit zou voor de ondernemer het faillissement betekenen. Een afspraak en enkele aanpassingen van de kant van de horecaondernemer zijn dan snel gemaakt'. Anders wordt het als er sprake is van wapens, harddrugs en mishandeling. 'Een nachtclub in het centrum van Den Haag vormde een zodanig ernstige bedreiging voor de openbare orde dat besloten is tot een spoedsluiting. Bezoekers hebben verklaringen afgelegd over mishandeling van portiers en wapenbezit. Maar ook dan wordt de inval niet gedaan om de ondernemer te straffen. Het doel is ten eerste het herstellen van de openbare orde en ten tweede de ondernemer dwingen om zijn zaak goed te regelen en een ander publiek in zijn zaak te krijgen. Als hij zijn zaak wil behouden, is zijn keuze beperkt: hij zal maatregelen moeten treffen'.

☛ **Kipping: 'Op het moment dat er veel klachten over een discotheek zijn, dreigen we met het afnemen van de nachtontheffing. Dit zou voor de ondernemer het faillissement betekenen. Een afspraak en enkele aanpassingen van de kant van de horecaondernemer zijn dan snel gemaakt'.**

Deurbeleid

Het komt nu regelmatig voor dat een burgemeester beveiligingsbedrijven inschakelt, omdat er te weinig politie beschikbaar is, vanwege bezuinigingen of omdat ze elders nodig zijn. 'Wij vinden dat veiligheid op straat niet te koop mag zijn', aldus *Claes*, 'een werknemer van een beveiligingsbedrijf heeft niet dezelfde machtuitstraling als de politie'. Er zijn gemeentes waar stemmen opgaan om de kosten van de beveiliging van de openbare orde bij de plaatselijke horeca te leggen. 'Gelukkig', vindt *Claes*, 'zijn de meeste burgemeesters het daar niet mee

eens'. Portiers van horecagelegenheden worden ook door beveiligingsdiensten geleverd. Zij worden uiteraard door de horeca betaald. Uitsmijter *De Jong* werkt voor dansgelegenheden in Haarlem en Den Haag. Hij voelt zich vaak machteloos: 'Er wordt veel geknukt hier, zowel binnen als buiten, maar wij mogen niks doen'. De spieren mogen getoond, niet gebruikt. Overigens heeft hij nog niets gemerkt van een afname van geweld en overlast, sinds het in werking treden van convenanten. De Jong selecteert het publiek door 'het klinkt hard, te discrimineren'. *Claes*: 'Wij hebben een antidiscriminatiecode maar ik kan me voorstellen dat een portier of een ondernemer denkt: 'Die groep past niet in mijn bedrijf vandaag'. Horecaondernemers zijn er best een beetje angstig voor. Een grote groep jongeren kan spanningen met zich meebrengen'. Koninklijk Horeca Nederland is op dit moment in samenwerking met het ministerie van Justitie bezig met een richtlijn voor werknemers in de horeca met tips over hoe ze moeten omgaan met groepen allochtonen.

Drank- en horecawet

Claes weigert de schuld van de verstoring van de openbare orde en geweld onder invloed alleen bij de horeca te leggen. 'Slechts 20% van alle alcohol wordt in de horeca genuttigd. De rest wordt thuis gedronken, op illegale feesten, in sportkantines, verenigingen of buurthuizen. Deze groep gebruikers gaat de straat op, bezorgt overlast in het dorpscentrum en vervolgens wordt er beschuldigend naar de horeca gewezen. De horeca is door de vergunning een makkelijk identificeerbare groep. Buiten de horeca is het altijd *happy hour*', vervolgt Claes, 'De prijzen van het bier in sportkantines zijn absurd laag: 1,50 tegen 3 gulden in café's. Dat nodigt, veel meer dan in het café of de disco, uit tot braspartijen. En bovendien weet het personeel achter de bar niet hoe het met dronken mensen moet omgaan'. In dat kader vindt Koninklijk Horeca Nederland het 31 augustus in de Kamer behandelde voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet tekort schieten: 'Het is prima dat het gebruik van alcohol gereguleerd wordt. Ook wij willen alcoholmisbruik bestrijden. De horecaondernemer is de laatste die gebaat is bij dronken klanten. De maatregelen die minister Borst wil treffen dragen echter niet bij aan het voorkomen en bestrijden van alcoholmisbruik. De minister baseert het voorstel tot wijziging op de basale fout om een afname van alcoholgebruik gelijk te stellen met een daling van alcoholmisbruik. Dat zijn twee totaal verschillende zaken'. Eén van de ongewenste resultaten van de wet, zal een nog grotere rechtsongelijkheid tussen de reguliere horeca en de sport- en buurtkantines zijn doordat deze laatste groep meer vrijheid krijgt. Om de terugloop van vrijwilligers voor bestuursfuncties tegen te gaan, is besloten om de eis tot het behalen van het diploma sociale hygiëne door bestuursleden te laten vervallen. Claes: 'Er wordt door de minister met twee maten gemeten. Gelijke mon-

☞ **Claes: De minister baseert het voorstel tot wijziging op de basale fout om een afname van alcoholgebruik gelijk te stellen met een daling van alcoholmisbruik.**

niken, gelijke kappen is een beter principe als ze echt de intentie heeft het alcoholmisbruik aan te pakken. Bovendien is juist in verenigingen veel jeugd te vinden'. *Kipping* van de gemeente Den Haag wijst erop dat sport-, buurt of studentenverenigingen een besloten karakter hebben. De barman kent de aanwezigen terwijl de reguliere horeca meer anoniem is. 'In verenigingen gelden eigen regels en ze hebben eigen machtsmiddelen, zoals schorsing of beëindigen van lidmaatschap. Bovendien is de sociale controle groter. Als het ons ter oren komt dat er veel niet-leden op een vereniging worden toegelaten, wordt er opgetreden'.

Koninklijk Horeca Nederland voelt zich gepasseerd bij het opstellen van het wetsvoorstel *Drank en Horeca*. 'Wij zijn een deel van de oplossing. Als iemand weet hoe er met jeugd omgegaan moet worden, dan is het de horecaondernemer. Dat zijn soms bijna maatschappelijk werkers. De jeugd laat zich niet betutelen. Discotheken organiseren soms alcoholvrije feesten tot 22.00 uur voor jongeren onder de 16 jaar. Het directe gevolg van de wetswijziging voor dat soort feesten is dat de discotheekhouder alle alcoholreclame af moet plakken. 'De jeugd zal dwars door dit voorstel van de minister heen kijken en de ondernemer zal het uit zijn hoofd laten om nog alcoholvrije feesten te organiseren. Het gevolg is dat de jeugd op straat komt te staan.' *Claes* is ook van mening dat de minister een verkeerde nadruk legt op verantwoordelijkheden. 'De verkoper van drank kan wel bestraft worden, volgens het wetsvoorstel, maar de gebruiker gaat vrijuit. De consument is en blijft verantwoordelijk voor het eigen gedrag: De autofabrikant krijgt ook geen bekeuring van politie als de bestuurder te hard rijdt, omdat hij een auto heeft geproduceerd die in staat is 210 km/uur te rijden. Als de overheid het idee creëert dat de verantwoordelijkheid bij de ondernemer ligt, gaat het de foute kant op.'

Drs. Femke Sleegers is Cultuur- en Godsdienstpsychologe. Ze is werkzaam op de CDA-redactie.