



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

**Doorwerking van het beleid in het politiestraatwerk op het gebied van
uitgaansgeweld en – overlast in Enschede en Hengelo**



*Een verklaring van de factoren die een afwijking tussen beleid en uitvoering teweeg
brengen*

Onderzoek ter afsluiting van de Bachelorstudie Bestuurskunde:

Auteur:	Lucille Smit
Studentnummer:	0077453
Uit te voeren aan:	Universiteit Twente
Begeleiders:	Mevr. O.J. Zoomer & Mevr. M.S. de Vries
Datum:	30 september 2008

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksverslag dat ik geschreven heb ter afsluiting van mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Het onderzoek is uitgevoerd gedurende de periode april tot en met september 2008 bij de afdelingen Enschede-Binnenstad en Hengelo-Centrum van Politie Twente.

De aanleiding van deze opdracht is geen concrete vraag vanuit de politie, maar een eigen gekozen thema. Mijn onderzoeksopzet heeft goedkeuring vanuit de politie ontvangen, met als gevolg dat ik alle ruimte heb gekregen om gedurende een ruime periode bij de politie gesprekken te voeren en mee te lopen tijdens uitgaansavonden.

Tijdens mijn Bacheloropdracht heb ik van veel mensen steun ontvangen, en via deze weg wil ik graag iedereen danken die mij geholpen heeft. In het bijzonder wil ik mijn begeleidsters vanuit de Universiteit Twente, mevrouw O.J. Zoomer en mevrouw M.S. de Vries, bedanken. Ook gaat mijn speciale dank uit naar de politieagenten die bereid zijn geweest om deel te nemen aan de interviews en mij tijdens uitgaansavonden mee hebben laten kijken met hun werkzaamheden. Zonder hun had ik mijn opdracht niet kunnen uitvoeren!

Achteraf kijk ik terug op een periode waarin ik veel geleerd heb en met plezier een kijkje heb mogen nemen in de politieorganisatie.

Enschede, september 2008

Lucille Smit

Samenvatting

Over de afgelopen jaren is een duidelijke toename van het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven zichtbaar. In 1960 werden bijvoorbeeld ongeveer 18.000 misdrijven geregistreerd, in 1986 was dit aantal reeds naar 40.000 geweldsmisdrijven gestegen. En in 1998 werden 75.000 geweldsmisdrijven geregistreerd. Dit was een ontwikkeling die indruk maakte op de maatschappij, de bevolking voelde zich steeds onveiliger op straat. Iedereen kon namelijk, willekeurig, slachtoffer van geweld worden. De nieuwe term ‘zinloos geweld’ die in deze tijd geïntroduceerd is, geeft dit gevoel weer.

Het werd duidelijk dat de overheid maatregelen moest nemen. En het gevolg van de toename van geweld was dat de rijksoverheid met ingang van 1998 het convenant “Veilig Uitgaan” opstelde. In de praktijk betekent dit dat elke stad in de loop der jaren een convenant voor de lokale (probleem)situatie heeft moeten opzetten. Het doel van het convenant is om door middel van samenwerking tussen verschillende partijen geweld en overlast in en rondom de uitgaansgebieden terug te dringen.

Door de landelijke invoering kennen tegenwoordig ook Enschede en Hengelo een eigen convenant. De partijen die door het convenant samenwerken en gezamenlijk naar een veilige binnenstad streven zijn onder andere de gemeente, het Openbaar Ministerie, de horeca en de politie.

Door de combinatie van het feit dat de geweldscijfers in de afgelopen jaren gestegen zijn en dat agenten tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden te maken hebben met een grote mate van discretionaire bevoegdheid, ontstond bij mij de vraag in hoeverre sprake is van een afwijking tussen beleid en uitvoering op het gebied van uitgaansgeweld. En welke factoren de mogelijke discrepantie veroorzaken. Daarom luidt de centrale onderzoeksvraag van deze opdracht als volgt:

In hoeverre is bij de uitvoering van het politiestraatwerk in Enschede en Hengelo, gericht op het tegengaan van uitgaansgeweld, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar? En welke factoren kunnen een eventuele discrepantie verklaren?

Ik heb mij tijdens mijn onderzoek voornamelijk gericht op de uitvoering van de afspraken uit de convenanten van Enschede en Hengelo. Hierbij gaat het om de uitvoering door de politie en niet door de andere partijen die het convenant mede ondertekend hebben. Het onderzoek heeft daarom plaatsgevonden bij de afdelingen Enschede-Binnenstad en Hengelo-Centrum van de politie. De speciale horeca-teams die opgezet zijn om uitgaansgeweld en –overlast aan te pakken vallen namelijk zowel in Enschede als in Hengelo onder de afdelingen die zich op de binnenstad concentreren. De teams bestaan uit een aantal ‘vaste’ agenten die proberen om structureel uitgaansgeweld en –overlast in hun stad tegen te gaan.

Er zijn twee auteurs naar wie in de literatuur regelmatig verwezen wordt: Lipsky en Terpstra.

Lipsky zegt dat werknemers van bureaucratische organisaties bij de uitvoering van hun taken met een vijftal aspecten geconfronteerd worden. Deze aspecten verklaren waarom

volgens hem de werknemer zijn werk afwijkend van het beleid of de regels uitvoert. Dat dit mogelijk is komt door de discretionaire bevoegdheid.

Uiteindelijk kan het gevolg zijn dat de werknemers selectief te werk gaan, hun doelen zodanig herdefiniëren dat het 'conflict' vermeden wordt en dat de werknemer zijn gedrag niet snel aan het bestaande of nieuwe beleid zal aanpassen. Hierdoor zal een discrepantie tussen beleid en uitvoering ontstaan.

Ook Terpstra gaat nader in op deze discrepantie, hij richt zich hierbij specifiek op het politiewerk. Hij heeft onderzocht of en in hoeverre de gestelde beleidsprioriteiten überhaupt doorwerken in de uitvoering van het politiestraatwerk.

De theorieën zijn niet hetzelfde, maar hebben wel een aantal overeenkomsten. Daarom zijn beide theorieën op het onderzoek toegepast, met als doel om een verklaring te vinden voor de discrepantie die zich voordoet tussen beleid en uitvoering.

Omdat de hoofdvraag in het geheel te complex is om in één keer te beantwoorden, zijn uit de hierboven genoemde hoofdvraag de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat is het beleid met betrekking tot uitgaansgeweld in Enschede en Hengelo en hoe zou de agent volgens het beleid te werk moeten gaan?
2. Hoe gaat de agent, in relatie tot uitgaansgeweld en –overlast, in de praktijk te werk?
3. Is in de praktijk daadwerkelijk een discrepantie tussen beleid en uitvoering waar te nemen? En zo ja, waar bestaat deze uit?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen op het gebied van uitgaansgeweld en –overlast, tussen Enschede en Hengelo, met betrekking tot het beleid en de gehanteerde uitvoering?

Met behulp van een analyse en bestudering van de convenanten (in hoeverre ze betrekking hebben op de politie), een achttal interviews die bij de horeca-teams van Enschede en Hengelo afgenomen zijn, observaties tijdens uitgaansavonden en een viertal vervolggesprekken, is geprobeerd een antwoord te formuleren op de deelvragen.

Tijdens het onderzoek bleek dat de afdelingen Hengelo-Centrum en Enschede-Binnenstad van de politie geen interne beleidsstukken op het gebied van uitgaansgeweld en –overlast hebben. Daarom is het convenant het enige beleid dat de agenten op dit gebied kennen. De convenanten bestaan uit een scala aan afspraken. Voor elke partij zijn een aantal afspraken en verantwoordelijkheden geformuleerd. Het betreft hierbij onder andere afspraken die betrekking hebben op het beleid inzake het toelaten van personen in de horecagelegenheden, het houden van toezicht en sluitingstijden. Er zijn zowel reeds bestaande als nieuwe taken opgenomen.

De convenanten zijn erg algemeen en uit de interviews en observaties bleek dat de agenten uit Enschede en Hengelo niet alle details kennen. Zij hebben het allemaal wel eens gelezen en over nieuwe aanpassingen worden zij op de hoogte gesteld door hun leidinggevende. De agenten geven aan dat de regels door de abstracte formulering goed op de praktijk toe te passen zijn. Bovendien behouden de agenten nog genoeg beslissingsvrijheid. Hun handelen baseren zij voornamelijk op hun ervaring en hun

intuïtie. En bij het nemen van een beslissing staat voorop dat altijd zo snel als mogelijk rust op straat gecreëerd moet worden.

In beide steden is over het algemeen een afwijking tussen beleid en uitvoering waar te nemen. Deze afwijking is slechts op een klein aantal afspraken van toepassing en wordt onder andere veroorzaakt door onvoldoende kennis en betrokkenheid van agenten die slechts zo nu en dan op het gebied van uitgaansgeweld werkzaam zijn.

Uit de vergelijking tussen Enschede en Hengelo komt naar voren dat de convenanten slechts op een klein aantal punten van elkaar verschillen. Op operationeel niveau kan over het algemeen gezegd worden dat men in Hengelo iets strikter volgens de regels optreedt dan in Enschede, maar in beide steden handelen de agenten in eerste instantie vanuit hun ervaring en hun intuïtie en niet op basis van het convenant.

Ondanks de beperkte mate van discrepantie tussen beleid en uitvoering hebben de agenten daadwerkelijk te maken met de factoren die Lipsky en Terpstra als verklaring voor een discrepantie tussen beleid en uitvoering geven.

De abstracte manier waarop het beleid grotendeels geformuleerd is kan volgens Lipsky ertoe leiden dat de agenten de werkzaamheden op hun eigen manier invullen. Het kan echter ook betekenen dat de regels zo vaag zijn dat het bijna onmogelijk is om er van af te wijken, het beleid geeft weer wat de agenten al vanuit zichzelf zouden doen. Dit laatste punt komt overeen met de antwoorden van de respondenten tijdens de interviews.

Volgens Terpstra zijn er zeven aspecten die de discrepantie tussen beleid en uitvoering kunnen veroorzaken. In het geval van Enschede en Hengelo zou voornamelijk de onvoldoende steun vanuit lokale partijen de oorzaak kunnen zijn. In dit geval is de steun op zichzelf wel aanwezig, maar loopt de samenwerking nog niet optimaal waardoor de gemeente achterblijft op bepaalde punten. Een ander aspect dat de discrepantie zou kunnen verklaren is het gedeeltelijke gebrek van een overeenkomst tussen het beleid en de eigen opvattingen van de agenten (die niet vast op uitgaansavonden werken).

Door mijn onderzoek ben ik uiteindelijk tot een aantal aanbevelingen gekomen. Mijns inziens zal de discrepantie tussen beleid en uitvoering verminderen wanneer deze aanbevelingen in de praktijk omgezet zullen worden.

Aanbevelingen die leiden tot minder discrepantie:

- Doordat agenten wel eens onbekend zijn met de afspraken en regels ontstaat een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Dit kan voorkomen worden wanneer elk team een kort beleidsstuk schrijft over de rol van, en de verwachtingen ten opzichte van, een agent die op een uitgaansavond op straat werkt. Daardoor raken de agenten bekend met de doelen en de afspraken en weten ze beter wat er in de binnenstad speelt. Met als gevolg dat zij het beleid beter in de praktijk kunnen omzetten.
- Wanneer zich veranderingen voordoen ten opzichte van de regels in het uitgaansgebied, zoals de invoering van het 'Kwaliteitskeurmerk Veilig Uitgaan' of het nieuwe beleid ten opzichte van taxi's, dient dit gedurende een week in elk shiftnieuws opgenomen te worden. Wanneer het beleid in het shiftnieuws opgenomen wordt, zal elke agent op de hoogte zijn van de ontwikkelingen. En de toelichting kan bijdragen aan de betrokkenheid van de agenten. Zij zien daardoor

wat het nut van de regels is en dat er vervolg op hun werk komt. De betrokkenheid zal er uiteindelijk toe leiden dat het beleid beter in de praktijk omgezet wordt.

- In de convenanten staat dat de politie de verantwoordelijkheid heeft om met “bindingsfunctionarissen” te werken. Om aan deze afspraak te kunnen voldoen is het belangrijk om ervoor te zorgen dat gedurende elke uitgaansavond minimaal één agent van het horeca-team ook daadwerkelijk uit de betreffende stad komt of er al langere tijd als wijk- of jeugdagent werkzaam is.
- Een makkelijke manier voor de politieagenten van het horecakoppel om aan de kernwoorden ‘kennen en gekend worden’ te voldoen is door langs de verschillende horecagelegenheden te gaan en een ‘praatje te maken’. Door deze maatregel wordt niet alleen voldaan aan de afspraken uit de convenanten, maar wordt preventief uitgaansgeweld en –overlast voorkomen.
- De herkenbaarheid van vaste agenten draagt bij aan een betere samenwerking tussen de verschillende partijen. Dit geldt voornamelijk voor de horeca en de politie. Daarom is het belangrijk dat het horeca-team uit vaste coördinatoren bestaat. Deze coördinatoren moeten tijdens uitgaansavonden ondersteund worden door agenten die graag op uitgaansavonden werken. Op deze manier werken tijdens een uitgaansavond alleen mensen op straat die ook daadwerkelijk de afspraken en regels uit het convenant kennen. Hierdoor zal minder snel sprake zijn van een discrepantie. Bovendien wordt hierdoor aan één van de afspraken uit het convenant voldaan, de politie werkt namelijk bewust aan de kernwoorden ‘kennen en gekend worden’.
- Om in Hengelo beter aan de intenties van het convenant te voldoen, moet de verslaglegging niet meer ten koste gaan van de aanwezigheid van de agenten op straat. Om te kunnen waarborgen dat de agenten van het horecakoppel meer op straat aanwezig zijn, zou in Hengelo de huidige werkwijze bij een aanhouding aangepast moeten worden aan de methode van Enschede.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
1.1 <i>Aanleiding van het onderzoek</i>	<i>11</i>
1.2 <i>Probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek.....</i>	<i>13</i>
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader	15
2.1 <i>De Street-level Bureaucrat</i>	<i>15</i>
2.2 <i>Doorwerking van het beleid in het politiewerk.....</i>	<i>18</i>
2.3 <i>De theorie in kaart gebracht</i>	<i>20</i>
Hoofdstuk 3: Opzet van het onderzoek	23
3.1 <i>Onderzoeksvragen</i>	<i>23</i>
3.2 <i>Operationaliseren van de termen.....</i>	<i>24</i>
3.3 <i>Beschrijving onderzoeksgebied</i>	<i>25</i>
3.4 <i>Methoden van onderzoek.....</i>	<i>26</i>
Hoofdstuk 4: Resultaten van het onderzoek.....	29
4.1 <i>Het beleid en de rol van de individuele agent</i>	<i>29</i>
4.1.1 <i>Het covenant van Enschede</i>	<i>29</i>
4.1.2 <i>Het covenant van Hengelo</i>	<i>31</i>
4.1.3 <i>De rol van de agent in Enschede & Hengelo</i>	<i>32</i>
4.2 <i>Het werk van de agent in de praktijk.....</i>	<i>33</i>
4.2.1 <i>Het werk van de agent in Enschede</i>	<i>33</i>
4.2.2 <i>Het werk van de agent in Hengelo.....</i>	<i>36</i>
4.3 <i>Discrepancie tussen beleid en uitvoering.....</i>	<i>38</i>
4.3.1 <i>De discrepantie tussen beleid en uitvoering in Enschede</i>	<i>39</i>
4.3.2 <i>De discrepantie tussen beleid en uitvoering in Hengelo</i>	<i>40</i>
4.4 <i>Overeenkomsten en verschillen tussen Enschede en Hengelo.....</i>	<i>41</i>
Hoofdstuk 5: Conclusie en Aanbevelingen	45
5.1 <i>Beantwoording van de hoofdvraag en terugkoppeling van de theorieën</i>	<i>45</i>
5.1.1 <i>Discussie naar aanleiding van de theorieën en de praktijk</i>	<i>49</i>
5.2 <i>Aanbevelingen</i>	<i>50</i>
Literatuurlijst	53
Bijlagen.....	57
<i>Bijlage 1 Geregistreerde geweldsmisdrijven in Nederland in de periode 1960-2001</i>	<i>58</i>

<i>Bijlage 2 Ondervonden delicten in Nederland in de periode 1997-2003.....</i>	<i>59</i>
<i>Bijlage 3 Aantal gemelde delicten van de jaren 1997, 1998 en '99 voor de regio Twente.....</i>	<i>60</i>
<i>Bijlage 4 Maatregelen gemeente Enschede voor tegengaan uitgaansgeweld</i>	<i>61</i>
<i>Bijlage 5 Politiecijfers inzake uitgaans- en geweldsoverlast over 2005-2007 (Enschede).....</i>	<i>62</i>

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het veiligheidsprobleem en waarom men convenanten op het gebied van uitgaansgeweld ingevoerd heeft. Hierbij wordt specifiek aandacht gegeven aan de lokale convenanten van Enschede en Hengelo. Tevens wordt er nader ingegaan op de probleemstelling en de hoofdvraag van het onderzoek.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Over de afgelopen jaren is een duidelijke toename van het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven zichtbaar. In 1960 werden bijvoorbeeld ongeveer 18.000 misdrijven geregistreerd. Zesentwintig jaar later, in 1986, was dit aantal al naar 40.000 geweldsmisdrijven gestegen en in 1998 werden 75.000 geweldsmisdrijven geregistreerd (Zie bijlage 1). Deze ontwikkeling draagt er toe bij dat geweld door de maatschappij steeds meer als een belangrijk probleem ervaren wordt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat termen zoals ‘zinloos geweld’ ontstaan. Deze term geeft het gevoel weer dat de Nederlandse bevolking met geweld associeert; het gaat om geweldsdelicten die volstrekt willekeurig gepleegd worden. Het gaat om delicten die plaatsvinden in het publieke domein en die in relatie staan met onder andere alcohol en drugs (Centraal Planbureau, 2004:463).

Deze zorgwekkende ontwikkeling in het aantal geweldsdelicten heeft ertoe geleid dat de rijksoverheid met ingang van 1998 een convenant “Veilig Uitgaan” in het leven geroepen heeft. In de hier op volgende jaren moesten alle steden een convenant opstellen waar, door middel van samenwerking tussen verschillende partijen, geweld in en rondom de uitgaansgebieden teruggedrongen kon worden (Algemene Rekenkamer, 2003-2004:5). Om zeker te zijn van aansluiting tussen het beleid en de praktijk, die per stad kan verschillen, is besloten dat de uitvoering en handhaving van het convenant op lokaal niveau moet plaatsvinden. Op deze manier is er sprake van “maatwerk” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). Het idee van deze opzet is dat uitgaansgeweld en –overlast bestreden kunnen worden met een aanpak die effectiever is dan de voorgaande aanpakken. Deze waren onder andere minder gericht op een integrale aanpak tussen de politie en andere partijen die met de problemen rondom uitgaansgeweld en –overlast geconfronteerd worden.

Ondanks het optreden van de politie, vóór de invoering van de convenanten, om geweld tegen te gaan, deed zich een constante stijging van het aantal geweldsdelicten voor (zie bijlage 1 en 2). Dit heeft er toe geleid dat in het convenant naast de bestaande taken en verantwoordelijkheden ook nieuwe regels en afspraken opgenomen zijn. Met als doel om uiteindelijk meer grip op het geweld en de overlast te krijgen. Een belangrijk aandachtspunt dat in elk lokaal convenant opgenomen dient te zijn, is dat alle partijen naar een goede samenwerking moeten streven, met korte communicatielijnen (Algemene Rekenkamer, 2003-2004:24). Partijen die zich aan de afspraken committeren zijn partijen die tijdens hun werkzaamheden met geweld en/of overlast in en rond uitgaansgebieden te

maken hebben, zoals politie, horecagelegenheden, gemeenten en het Openbaar Ministerie. Een voorbeeld van een nieuwe taak is dat de gemeente een leidende rol toebedeeld heeft gekregen (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003; Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002).

Ook in Twente heeft zich een stijging van het aantal geweldsdelicten voorgedaan. Puur op het gebied van uitgaans- en geweldsoverlast (tussen 21:00 uur ‘s avonds en 7:00 uur ‘s ochtends) deden zich 967 incidenten in 1997 voor, 1087 in 1998 en 1255 incidenten in 1999 (zie bijlage 3).

De eerder beschreven landelijke maatregelen (die voornamelijk gericht zijn op een lokale samenwerking tussen de politie, de gemeente, de horeca en eventuele andere partijen) die genomen werden om het geweld terug te dringen, moesten ook in deze regio genomen worden. Daarom kennen inmiddels zowel Enschede als Hengelo een convenant “Veilig Uitgaan”.

In Enschede is in 1996 stadsdeelgewijs besturen ingevoerd en in 1999 heeft het stadsdeelhokantoor voor het centrum zijn deuren geopend (Keijsers, 2006:43-45). Vanaf 2001 heeft de stadsdeelmanager duidelijke stappen ondernomen om het geweld in de binnenstad tijdens uitgaansavonden terug te dringen (zie ook bijlage 3). Een erg belangrijke stap binnen dit proces is de oprichting van de kwaliteitskring in 2001. Dit is een “structureel samenwerkingsverband tussen bewoners, gemeente, horeca, justitie en politie” (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:2, deel 3). Deze groep formuleert doelstellingen rondom het uitgaansbeleid, waarop maatregelen en acties volgen.

Voor het opzetten van een goed werkend overleg tussen alle partijen heeft Eindhoven als voorbeeld gediend (Keijsers, 2006:43-45).

Uiteindelijk is op 26 juni 2003 het convenant van Enschede voor het eerst ondertekend (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:2, deel 1). Steeds weer wordt de duur van het convenant met de nodige wijzigingen voor één jaar verlengd, het heeft een totale duur van vijf jaar (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:4, deel 3).

Ook in Hengelo zijn vóór de landelijke invoering van het convenant “Veilig Uitgaan” pogingen ondernomen om door samenwerking tussen publieke en private partijen uitgaansgeweld en -overlast in het centrum terug te dringen. Het gewenste effect is destijds uitgebleven (Werkplan Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan Hengelo, april 2008:4). Uiteindelijk is op 9 april 2002 na overleg tussen de gemeente Hengelo, Koninklijke Horeca Nederland (afdeling Hengelo), politie Twente (district Midden- en Noord Oost Twente) en het Openbaar Ministerie te Almelo (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:6) het gezamenlijk opgestelde convenant Veilig Uitgaan Hengelo ondertekend. De partijen hebben afgesproken “(twee)jaarlijks” de afspraken te evalueren en het convenant, wanneer nodig, te wijzigen of aan te vullen. Wanneer de situatie om een eerder overleg vraagt, zal hier gehoor aan gegeven worden (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:6).

Door middel van de convenanten wil men bereiken dat de samenwerking tussen de betrokken partijen toeneemt. Bovendien heeft de gemeente een leidende rol met betrekking tot evenementen en bijeenkomsten toebedeeld gekregen. De convenanten hebben voor de politie tot gevolg dat zij tijdens uitgaansavonden gericht langs de

horecagelegenheden gaat, deelneemt aan overleggen en tijdens de uitgaansavonden zichtbaar en te voet surveilleert.

Uit de literatuur op het terrein van politiestraatwerk valt op te maken dat agenten tijdens de uitvoering van hun werk te maken hebben met een grote mate van beslissingsvrijheid (Terpstra, 2002; van der Torre, 1999; Stol, 2004 e.a.) en dat zij hier erg aan gehecht zijn (Terpstra, 2002:26). De politieorganisatie is bij het houden van toezicht, het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten afhankelijk van de interpretatie van het beleid door de individuele agent en de manier waarop hij het beleid ten uitvoer brengt. Daarom vraag ik mij af of bij de uitvoering van het politiestraatwerk, specifiek op het gebied van het tegengaan van uitgaansgeweld en -overlast, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar is, en zo ja, welke factoren hierop van invloed zijn.

Bij het onderzoek voor deze bacheloropdracht wil ik achterhalen wat de agent leidt wanneer hij beslissingen moet nemen. Ik wil weten wat de factoren zijn waardoor de agent op een bepaalde manier handelt en in hoeverre dit een afwijking tussen beleid en uitvoering teweeg brengt.

1.2 Probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek

Door middel van invoering van het convenant “Veilig Uitgaan” wil de overheid de samenwerking bevorderen waardoor geweld effectief bestreden (althans gereduceerd) kan worden. Het doel van de convenanten is het verbeteren van de veiligheid, het bevorderen van de samenwerking en een structurele aanpak om uitgaansgeweld en –overlast te bestrijden. Door middel van de lokale convenanten is de samenwerking voor de overheid meetbaar en het beleid kan zo voor een langere periode vastgesteld worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008).

In de convenanten staan een aantal zaken genoemd die al in het verleden tot de taken van de betreffende partijen behoorden. Hiertoe behoren onder andere: het handhaven van de openbare orde door de politie en het zorgen voor voldoende verlichting in de binnenstad door de gemeente. Een nieuw aspect in de convenanten is onder andere dat de gemeente een leidende rol gekregen heeft, dit houdt in dat zij voorafgaand aan een groot evenement alle partijen bijeen moet brengen. Een ander nieuw aspect in de convenanten is dat verschillende partijen moeten samenwerken.

De convenanten bestaan uit een aantal regels, afspraken en richtlijnen. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de discretionaire ruimte die de agent op straat altijd heeft gehad, is verdwenen. Daarom vraag ik mij af in hoeverre het beleid doorwerkt in de uitvoering. Dit is voor mij de voornaamste aanleiding om te willen achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van een verschil tussen beleid en uitvoering, en zo ja, wat hier de oorzaak van is. Daarom luidt de onderzoeksvraag:

In hoeverre is bij de uitvoering van het politiestraatwerk in Enschede en Hengelo, gericht op het tegengaan van uitgaansgeweld, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar? En welke factoren kunnen een eventuele discrepantie verklaren?

Kortom, het doel van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre een discrepantie tussen beleid en uitvoering binnen de politieorganisatie bestaat bij het tegengaan van uitgaansgeweld. Tevens wordt gekeken naar de factoren die dit veroorzaken. Om te achterhalen wat de oorzaken van een mogelijke discrepantie kunnen zijn, zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van de theorieën van Lipsky en Terpstra.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat Lipsky (1980) stelt dat elke werknemer in een bureaucratische organisatie, die in contact staat met burgers, een grote mate van discretionaire bevoegdheid heeft. Dit geldt volgens hem dus ook voor politieagenten. Tijdens zijn werkzaamheden heeft de agent dagelijks te maken met een chronisch tekort aan middelen, de vraag naar diensten wordt groter naarmate het aanbod groter wordt en de doelen en verwachtingen van de instelling zijn ambigu, vaag of conflicterend. Bovendien zijn de prestaties moeilijk te meten en hebben zij te maken met personen die onvrijwillig klant zijn. Als reactie hier op heeft de agent een drietal mechanismen ontwikkeld om alsnog zijn werk uit te kunnen voeren: het selecteren van cliënten, het herdefiniëren van zijn doelen en het domineren van de cliënt. Domineren van de cliënt wil zeggen dat de street-level bureaucrat zelf bepaald in hoeverre hij informatie aan de cliënt verstrekt en dat hij de klant op een bepaalde afstand kan houden (bijvoorbeeld door wachtlijsten of uniformen).

Terpstra (2002) biedt een andere invalshoek, hij stelt dat de mate waarin de gestelde beleidsprioriteiten überhaupt doorwerken in het politiewerk, afhankelijk is van zeven verschillende punten. Het is afhankelijk van de mate waarin de beleidsprioriteiten aansluiten bij het bestaande werk en de daarmee samenhangende oriëntaties, relevanties en tijdsperspectieven, de steun of tegenwerking van lokale partijen, de invoering van gespecialiseerde organisatorische eenheden en pogingen om rechtstreeks de autonomie van de uitvoerders op de werkvloer in te perken. Tevens is de doorwerking afhankelijk van de beschikbare tijd en capaciteit, de mate waarin vervolg op hun werkzaamheden komt en de mate waarin de eigen opvatting van de agent overeenkomt met het beleid. In hoofdstuk 2 worden deze theorieën verder uitgewerkt.

In het volgende hoofdstuk zal het theoretische kader van mijn onderzoek verder uitgewerkt worden.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt een tweetal theorieën beschreven die een eventuele verklaring kunnen bieden voor een mogelijke afwijking tussen beleid en uitvoering. Ter verduidelijking van de toepassing van de theorieën op dit onderzoek, is het hoofdstuk met een schematische weergave afgesloten.

2.1 De Street-level Bureaucrat

Er bestaan slechts weinig theorieën die een verklaring geven voor eventuele afwijkingen tussen beleid en uitvoering binnen de politieorganisatie. Echter, een verklaring die wel veel genoemd wordt en wat meer duidelijkheid geeft op het gebied van beleid en uitvoering in een overheidsorganisatie, is de theorie van Lipsky (o.a. van der Torre, 1999; Terpstra, 2002). Daarom wordt deze verder uitgewerkt.

Lipsky (1980) beschrijft organisaties die werk en diensten voor de overheid verrichten. Deze organisaties noemt hij de *street-level bureaucracies*. Het zijn organisaties die een hiërarchische en bureaucratische structuur kennen. Lipsky focust zich in zijn boek voornamelijk op de werknemers van deze *street-level bureaucracies* die in direct contact met de burger staan, hij noemt ze '*street-level bureaucrats*'. Zij zijn als het ware de eerste contactpersonen voor de cliënt bij de vraag naar de dienstverlening die de overheid aanbiedt. Tevens moeten zij beslissingen nemen over andere mensen. Bij de uitvoering van hun werk hebben zij te maken met een grote mate van discretionaire bevoegdheid. Beroepsgroepen waarbij deze theorie van toepassing is, zijn bijvoorbeeld politieagenten en medewerkers van de sociale dienst, de immigratie- en naturalisatiedienst (IND) et cetera. Lipsky gaat dieper in op hun werkzaamheden en de moeilijkheden waar zij tijdens hun werk mee te maken krijgen.

Lipsky (1980:27-28) benoemt een vijftal aspecten waarmee de *street-level bureaucrat* tijdens zijn werk te kampen heeft. Deze verklaren waarom een *street-level bureaucrat* zijn werk afwijkend van het beleid uitvoert. Zij hebben dus gevolgen voor het gedrag van de agenten en verklaren waarom (nieuw) beleid niet in de uitvoering terug te vinden is.

1. De middelen zijn chronisch ontoereikend waardoor hij niet aan zijn gestelde taken kan voldoen.

De werknemers staan onder constante tijdsdruk (onder andere door de hoeveelheid werk die zij moeten verrichten), hebben weinig en ontoereikende informatie om de juiste beslissingen te maken en werken voortdurend onder stress (Lipsky, 1980:29-33). In het geval van de politie vertaalt de tijdsdruk zich in het nemen van belangrijke beslissingen in een fractie van tijd: moet ik wel of niet ingrijpen, moet ik wel of niet schieten et cetera. De tijdsdruk kan als gevolg hebben dat de agent er toe neigt om selectief te werk te gaan. Bij het nemen van een beslissing zal hij zich vooral laten leiden door zijn gevoel (Lipsky, 1980:31-33).

2. De vraag naar diensten wordt groter naarmate het aanbod groter wordt
Hier heeft de street-level bureaucrat te maken met een vicieuze cirkel: Door de toenemende vraag naar diensten moeten meer middelen vrijgemaakt worden, zodat meer diensten aangeboden kunnen worden. Op die manier zou het aanbod aan de vraag kunnen voldoen. Echter, de toename van het aanbod zal als gevolg hebben dat de vraag vanuit de maatschappij wederom groeit, met als resultaat dat weer sprake is van een tekort aan diensten (Lipsky, 1980:33). Eén van de aspecten bij de vraag naar diensten is kwantiteit. Bij de politie betekent dit dat de bevolking verwacht dat de politie als gehele organisatie op veel vlakken werkzaam is, bijvoorbeeld bij familieruzies, discriminatie en uitgaansgeweld (Lipsky, 1980:34). In het licht van dit onderzoek zou dat betekenen dat alle partijen uit het convenant, in dit geval niet alleen burgers, maar ook portiers en horecagelegenheden, verwachten dat de politie aan hun vragen tegemoet kan komen. Daarbij moeten zij ondertussen ook hun 'gewone' taken, zoals het handhaven van de openbare orde en het optreden bij gevaarlijke situaties, uitvoeren. Dit verschijnsel heeft tot gevolg dat de politieagent eigenlijk gedwongen wordt om selectief te werk te gaan.
3. De doelen en verwachtingen van de instelling waarvoor hij werkt zijn ambigu, vaag of conflicterend.
De conflicten en de ambiguïteit vertalen zich in de verschillende taken die een *street-level bureaucrat* moet verrichten (Lipsky, 1980:40-41). Bij de politie zou de vraag zijn: moeten wij de openbare orde handhaven/de orde bewaren of de wetten ten uitvoer brengen en controleren of ze door de maatschappij nageleefd worden (en zo niet, beboeten) (Lipsky, 1980:40)? Deze vraag is bij de politie op elk terrein van toepassing, dus ook op het gebied van uitgaansgeweld.

Conflicten kunnen ontstaan omdat de bezorgdheid van de werknemer (in dit geval de politieagent) rondom de cliënt (de burger) niet overeenkomt met de rol die de instelling heeft. Dit ontstaat wanneer de *street-level bureaucrat* de cliënt als een individu behandelt, terwijl dat tegen de procesmatige en snelle 'behandeling' van de organisatie indruist en/of omdat de *street-level bureaucrat* te maken heeft met drie verschillende perspectieven van waaruit zijn rol bekeken (en beoordeeld) wordt (Lipsky, 1980:41-48). De agent zal zijn doelen zodanig herdefiniëren dat dit 'conflict' vermeden wordt.
4. De prestaties ten aanzien van de gestelde doelen zijn moeilijk, zo niet onmogelijk, om te meten.
De prestaties en resultaten die de *street-level bureaucrat* levert, zijn moeilijk te meten. Dat heeft ermee te maken dat er geen eenduidige en objectieve maatstaven bestaan waaraan de werkzaamheden afgezet kunnen worden (Lipsky, 1980:48-53). Bovendien is er sprake van erg veel variabelen die niet allemaal meegenomen kunnen worden bij een realistische evaluatie (Lipsky, 1980:53).

Met de invoering van de prestatiecontracten in 2003 is in Nederland voor het politiewerk een poging gedaan om maatstaven op te stellen waarmee het werk van een politiekorps (en politieagent) gemeten kan worden. Een veelgehoorde reactie hierop komt overeen met het oordeel van het Centraal Planbureau (2008): "Het van te voren vastleggen van prestatieafspraken in een contract is moeilijk te verenigen met de aard van politiewerk en de beleidsvrijheid van de korpsen. De tekortkomingen van

prestatiecontracten verdwijnen niet met het beschikbaar komen van betere gegevens of betere prestatie-indicatoren”. Dit is een reactie die overeen lijkt te komen met het oordeel van Lipsky ten opzichte van meetinstrumenten in de publieke sector.

Doordat het werk van de agent moeilijk te meten is, kan de agent ertoe neigen de beoordeling van zijn werk te vermijden. Dat houdt in dat hij taken gaat verrichten waarvan hij weet dat ze niet te meten zijn. Immers, wat men niet kan meten, kan men ook niet beoordelen. Of hij gaat juist alleen maar werkzaamheden uitvoeren waarvan hij weet dat ze wel te meten zijn. Daardoor zal de leidinggevende een vertekend beeld van de verrichte werkzaamheden krijgen.

Dit aspect houdt in dat de agent zijn gedrag niet snel aan het bestaande of nieuwe beleid zal aanpassen. Zijn positie ten opzichte van de klant is dominant. Met als gevolg dat beleidsveranderingen vaak niet tot het gewenste succes leiden.

5. De ‘cliënt’ is een onvrijwillige klant

De cliënt van de *street-level bureaucracies* is een ‘onvrijwillige klant’ omdat hij de diensten die hij nodig heeft nergens anders kan krijgen. De overheid heeft het monopolie op deze diensten (Lipsky, 1980:54). Er zijn enkele uitzonderingen, zoals de medische zorg die men ook in privéklinieken kan ontvangen. Echter, daar staan hoge kosten tegenover. Het gevolg hiervan is dat arme of minder vermogende mensen afhankelijk zijn/blijven van de diensten die de overheid biedt (Lipsky, 1980:54). De agent hoeft zich dus niet op de wensen van de klant te richten, hij kan een dominante rol aannemen. De klant kan namelijk nergens anders naar toe en is afhankelijk van hem. De agent kan zich bijvoorbeeld dominant opstellen door slechts beperkte informatie te geven, juist veel te veel informatie te geven of de bereikbaarheid te vermoeilijken door wachtlijsten te hanteren. Hij maakt duidelijk dat de klant van hem afhankelijk is en niet andersom. Dit heeft zowel betrekking op het gebied van bejegening, als op het nemen van beslissingen.

Wederom heeft dit tot gevolg dat de agent zijn gedrag niet snel aan het bestaande of nieuwe beleid zal aanpassen. Het succes van beleidsveranderingen is daardoor moeilijk te garanderen.

Om met de moeilijkheden (werkdruk, beperkingen en ambiguïteiten) waarmee de *street-level bureaucrat* dagelijks bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden te maken heeft om te kunnen gaan, heeft de street-level bureaucrat drie verschillende mechanismen ontwikkeld (Lipsky, 1980:81-83). Van der Torre (1999:4-5) benoemt deze mechanismen als volgt:

1. Selecteren (creaming):

De uitvoerende ambtenaar heeft te maken met een grote vraag naar diensten, terwijl de beschikbare bronnen en procedures te wensen over laten. Daarom selecteert de ambtenaar vooraf cliënten die hij gaat helpen. Bij voorkeur helpt hij alleen de mensen die ook daadwerkelijk geholpen kunnen worden met de “standaardinstrumenten” die hij tot zijn beschikking heeft. Hierbij wordt verondersteld dat de ambtenaar in kan schatten wat de behoeften en de vragen van de cliënt zijn. Keerzijde van dit mechanisme is dat “creaming tot geïnstitutionaliseerde benadeling van kansarmen leidt” (Van der Torre 1999:5).

2. Herdefiniëren:

Omdat de *street-level bureaucrat* het als onmogelijk ervaart om aan de gestelde doelen van zijn werk te voldoen, past hij zijn werkzaamheden aan: “Doelen worden niet of selectief nageleefd, omdat dit niet anders kan en omdat de specifieke situatie van veel klanten daartoe aanleiding geeft” (Van der Torre, 1999:5). Het komt erop neer dat de *street-level bureaucrat* de werkzaamheden op een dusdanige manier aanpast, dat het verschil tussen de beschikbare middelen en bronnen en de te behalen doelen wordt verkleind (Lipsky, 1980:83).

3. Domineren:

De *street-level bureaucrat* wijzigt de input van zijn werk zodat het verschil tussen de doelen en zijn behaalde prestaties acceptabel oogt. In het geval van een *street-level bureaucracy* is de input het aantal cliënten. De *street-level bureaucrat* bemoeilijkt bijvoorbeeld cliënten de toegang tot de organisatie met behulp van wachtlijsten of wachtkamers. De drempel om een dienst van de organisatie te vragen wordt daarmee hoger. De ambtenaar is in veel opzichten de dominante partij, hij bepaalt onder andere de duur van het gesprek, de informatieverstrekking, de hulp die geboden wordt en de setting van het gesprek. Dit alles is slechts mogelijk door de informatievoorsprong die de *street-level bureaucrat* ten opzichte van de cliënt heeft. Daarnaast ondersteund ook de kleding van de ambtenaar, zoals een uniform, de dominante rol.

Samenvattend komt de theorie van Lipsky erop neer dat werknemers van een overheidsorganisatie, *street-level bureaucrats*, bijna nooit aan het voorgeschreven beleid kunnen voldoen. In individuele gevallen zullen zij er van afwijken. Dit komt door de hierboven beschreven vijf aspecten en het directe contact met cliënten, wetten en regels die niet op elke persoon en situatie toegepast kunnen worden. Als reactie hierop heeft de *street-level bureaucrat* een drietal mechanismen ontwikkeld. De discretionaire bevoegdheid van de agenten heeft dus tot gevolg dat “uitvoerende ambtenaren over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikken, waardoor zij in feite overheidsbeleid vormen” (van der Torre, 1999:2). Het beleid wordt dus eigenlijk op straat gemaakt.

2.2 Doorwerking van het beleid in het politiewerk

Voor het tegengaan van uitgaansgeweld en -overlast is door een aantal partijen een convenant opgesteld, dit geldt als het uit te voeren beleid van de politie. In mijn onderzoek richt ik mij op een mogelijke discrepantie tussen dit beleid en de uitvoering. Hierbij geldt de veronderstelling dat de agenten over het algemeen bekend zijn met het beleid. Mocht de praktijk echter uitwijzen dat de agenten niet bekend zijn met de afspraken, regels en doelen, dan kan het beleid per definitie niet doorwerken in het straatwerk.

Terpstra heeft onderzocht of en in hoeverre de gestelde beleidsprioriteiten kunnen doorwerken in de uitvoering van het politiewerk. Ik citeer de volgende zeven factoren waar de doorwerking van afhankelijk is (Terpstra, 2002:15-16, 131-145):

1. De mate waarin de beleidsprioriteiten aansluiten bij het bestaande werk en bij de met dat werk samenhangende oriëntaties, relevanties en tijdsperspectieven
Naarmate nieuwe prioriteiten aansluiten op al bestaand werk en de daarbij behorende oriëntaties zal de kans dat ze in de praktijk omgezet worden groter zijn. Als nieuwe prioriteiten zomaar van bovenaf opgelegd worden (zonder dat zij aansluiten bij al bestaande werkzaamheden, oriëntaties, relevanties en tijdsperspectieven), zullen de prioriteiten minder goed doorwerken. In hoeverre de doorwerking van nieuwe beleidsprioriteiten succesvol is, kan dus per werkkerrein (bv. bij noodhulp en wijkpolitie) verschillen. Dat komt doordat elk terrein met andere oriëntaties en taken te maken heeft (Terpstra, 2002:132-133). Wanneer binnen de organisatie hier geen rekening mee gehouden wordt, zal dit ertoe leiden dat de agenten hun doelen herdefiniëren om mogelijke confrontaties te vermijden. Dit is in overeenstemming met de stelling van Lipsky dat doelen en verwachtingen van een bureaucratische organisatie ambigu, vaag of conflicterend kunnen zijn.
2. De steun of tegenwerking van lokale partijen
De politie is vaak de partij die direct met klachten en ontevredenheid van burgers te maken krijgt terwijl zij niet de partij is die de regels opstelt. Bij het lobbyen voor nieuwe regels of het veranderen van al bestaande regels is zij afhankelijk van de gemeente, het ministerie en andere partijen. Deze partijen kunnen de politie steunen door extra aandacht en prioriteit aan een onderwerp te geven. Op het gebied van verkeersveiligheid kan zich dat bijvoorbeeld uiten in het laten plaatsen van flitspalen door de gemeente. Het tegenovergestelde kan zich ook voordoen: andere partijen nemen hun eigen verantwoordelijkheid niet of werken niet (goed) samen. Het gevolg is dat de politie haar eigen taak niet, of slechts gedeeltelijk, kan uitvoeren. Wanneer dit het geval is, kunnen eerder gestelde beleidsprioriteiten dus niet (goed) doorwerken in de praktijk (Terpstra, 2002:133-134).
3. De invoering van gespecialiseerde organisatorische eenheden
Wanneer speciale teams opgezet worden om zich met een bepaald probleem bezig te houden (bijvoorbeeld woninginbraak), kan dat ervoor zorgen dat de aandacht voor het probleem bij het hele korps vergroot wordt. Een groot voordeel van speciale teams is dat aan meer deskundigheid op het betreffende terrein gewerkt kan worden. De keerzijde is dat onder meer voor concurrentie, statuswedijver of prestatiedrang gewaakt moet worden. “Als de nieuwe gespecialiseerde eenheid niet aan de verwachtingen voldoet, kan de rest van de organisatie verlamd raken indien men elders in de organisatie afhankelijk wordt van deze nieuwe eenheid” (Terpstra, 2002:134-135). Dit heeft als gevolg dat het beleid zowel door de speciale teams, als door de rest niet goed uitgevoerd zal worden in de praktijk. Dat kan verklaard worden doordat het speciale team veel werk toebedeeld krijgt van andere afdelingen en niet meer aan de eigenlijke werkzaamheden toekomt of omdat de andere afdelingen te afhankelijk zijn van het speciale team.
4. Pogingen om rechtstreeks de autonomie van uitvoerders op de werkvloer in te perken
Bovenstaande kan geprobeerd worden door “productienormen aan de uitvoering op te leggen”, een directe vorm van verantwoording in te voeren zoals het uitvoeren van mutaties en het bijhouden van registratiegegevens en/of door het invoeren van een vaste tijdsbesteding per activiteit. Echter niet alle taken die de agent uitvoert, zijn te

controleren. Er is altijd sprake van een grote mate van discretionaire bevoegdheid. Omdat niet alles op elk terrein te controleren valt, is alleen beleid dat in de praktijk uitgevoerd wordt ook daadwerkelijk te controleren (Terpstra, 2002:135-138). Ook dit aspect komt overeen met de stelling van Lipsky dat de prestaties ten aanzien van de gestelde doelen moeilijk, zo niet onmogelijk, te meten zijn.

5. De beschikbare hoeveelheid tijd en capaciteit
Bij de politie is sprake van een chronisch tekort aan tijd en middelen. Dit aspect is ook door Lipsky benoemd. Terpstra (2002:138) stelt dat hoe groter het tekort aan middelen en personeel is, hoe minder het beleid in de praktijk ten uitvoer gebracht zal worden.
6. De mogelijkheid van 'zinnige' interventie en versterking van professioneel niveau en technologie
"Of een beleidsprioriteit op uitvoerend niveau binnen de politie wordt opgepikt is mede afhankelijk van de mate waarin uitvoerders ervan overtuigd zijn dat rond het betreffende thema een 'zinnige' werkwijze mogelijk is. In hun opvatting moet op de betreffende problemen 'vat' zijn te krijgen, moeten ze niet 'ongrijpbaar' blijven en moet, vanuit de positie van politie(medewerker) gezien, een doelgerichte interventie mogelijk zijn". De agent moet het gevoel hebben dat er een vervolg op zijn werk komt. Wanneer een agent hiervan overtuigd is en denkt dat het nuttig is om tijd aan het probleem te besteden, zal het beleid op het uitvoerende niveau opgepakt worden (Terpstra 2002:138-139). Dit mechanisme werkt uiteraard ook de andere kant op.
7. Eigen opvattingen
Hoe meer de beleidsprioriteiten op de ideeën, normen, waarden, opvattingen, voorkeuren et cetera van de agent aansluiten, des te groter is de kans dat de agent de gestelde prioriteiten oppakt en in de praktijk omzet (Terpstra, 2002:141-145).³

2.3 De theorie in kaart gebracht

Tijdens mijn onderzoek wil ik achterhalen wat de factoren zijn die op de uitvoering van het beleid van invloed (kunnen) zijn en een discrepantie tussen beleid en uitvoering kunnen veroorzaken. Dit gebeurt zowel met behulp van de zojuist beschreven theorie van Lipsky, als met behulp van de theorie van Terpstra.

Lipsky richt zich op de uitvoering van de werkzaamheden door een ambtenaar (in direct contact met de burger) binnen een bureaucratische organisatie. Hij beschrijft condities waarbinnen de discrepantie kan ontstaan en blijft voortbestaan. In het geval van de politie betekent dit dat de politieagent het beleid eigenlijk op straat 'maakt'.

Terpstra richt zich binnen zijn theorie op een zevental punten waarvan afhankelijk is in hoeverre het beleid doorwerkt in het straatwerk. Hij beschrijft als het ware een proces waarbij het geschreven (nieuwe) beleid de input is en het beleid zoals de agent het uitvoert het eindproduct is.

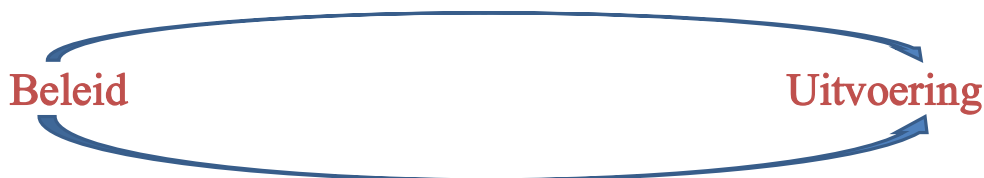
Ondanks dat de benadering van beide auteurs verschillend is, is de focus hetzelfde. Zij verklaren waarom een discrepantie tussen beleid en uitvoering mogelijk is. Een deel van

de kenmerken en aspecten die zij afzonderlijk van elkaar noemen, overlappen elkaar daarom.

Om te visualiseren wat de theorieën in mijn onderzoek betekenen, dient onderstaand schema:

Terpstra: condities waarvan afhankelijk is in hoeverre het beleid doorwerkt in het straatwerk van de politie. De doorwerking is afhankelijk van:

1. De mate waarin de beleidsprioriteiten aansluiten bij het bestaande werk en bij de met dat werk samenhangende oriëntaties, relevanties en tijdspectieven.
2. De steun of tegenwerking van lokale partijen.
3. De invoering van gespecialiseerde organisatorische eenheden.
4. Pogingen om rechtstreeks de autonomie van uitvoerders op de werkvloer in te perken.
5. De beschikbare hoeveelheid tijd en capaciteit.
6. De mogelijkheid van 'zinnige' interventie en versterking van professioneel niveau en technologie.
7. Eigen opvatting



Lipsky: condities waarbinnen de discrepantie kan ontstaan, en blijven voortbestaan. De discrepantie wordt door de volgende aspecten bepaald:

1. De middelen zijn chronisch ontoereikend waardoor de street-level bureaucrat niet aan zijn gestelde taken kan voldoen.
2. De vraag maar diensten wordt groter naarmate het aanbod groter wordt.
3. De doelen en verwachtingen van de instelling waarvoor hij werkt zijn ambigu, vaag of conflicterend.
4. De prestaties ten aanzien van de gestelde doelen zijn moeilijk, zo niet onmogelijk om te meten.
5. De 'cliënt' is een onvrijwillige klant.

De theorieën leiden tot een aantal verwachtingen betreffende de onderzoeksresultaten. De theorie van Lipsky doet bijvoorbeeld vermoeden dat nieuw beleid weinig verandert aan de uitvoering van het werk door de werknemer. In het geval van mijn onderzoek zou dit betekenen dat het convenant weinig (of geen) invloed heeft op het werk dat de agent op straat verricht.

Te verwachten is dat als beleid en uitvoering inderdaad niet op elkaar aansluiten, de veronderstelling gerechtvaardigd is dat één of meerdere factoren die Terpstra beschrijft zullen missen.

Om uiteindelijk te kunnen concluderen of deze verwachtingen overeenkomen met de praktijk moet onderzoek verricht worden. In het volgende hoofdstuk zal daarom verder ingegaan worden op de onderzoeksvragen en de methoden van het onderzoek.

Hoofdstuk 3: Opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen opgenomen met, waar nodig, een toelichting. Vervolgens is een uitleg van de belangrijkste begrippen van het onderzoek gegeven en wordt er nader ingegaan op het onderzoeksgebied. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de gehanteerde methoden van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksvragen

Binnen dit onderzoek gaat het om de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is bij de uitvoering van het politiestraatwerk in Enschede en Hengelo, gericht op het tegengaan van uitgaansgeweld, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar? En welke factoren kunnen een eventuele discrepantie verklaren?

Uit deze hoofdvraag leid ik onderstaande subvragen af. Waar nodig, is een toelichting ter verduidelijking gegeven.

- 1. Wat is het beleid met betrekking tot uitgaansgeweld in Enschede en Hengelo en hoe zou de agent volgens het beleid te werk moeten gaan?*
Bij deze vraag gaat het erom wat de afspraken uit het convenant zijn, wie de partners zijn en wat men met het lokale convenant wil bereiken. Tevens zal beschreven worden op welke manier de individuele agent, volgens het convenant, zijn werk dient uit te voeren.
- 2. Hoe gaat de agent, in relatie tot uitgaansgeweld en –overlast, in de praktijk te werk?*
Bij deze vraag gaat het erom hoe de agent op straat handelt, hoe hij zijn werkzaamheden uitvoert en of hij op een bepaalde manier handelt om aan de afspraken uit het convenant te voldoen. Ik wil te weten komen wat hem tijdens het nemen van beslissingen leidt en met welke factoren hij tijdens het werk te maken heeft.
- 3. Is in de praktijk daadwerkelijk een discrepantie tussen beleid en uitvoering waar te nemen? En zo ja, waar bestaat deze uit?*
Hierbij gaat het erom of, en in hoeverre, daadwerkelijk sprake is van discrepantie tussen beleid en uitvoering.
- 4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen op het gebied van uitgaansgeweld en –overlast, tussen Enschede en Hengelo, met betrekking tot het beleid en de gehanteerde uitvoering?*

3.2 Operationaliseren van de termen

Om te voorkomen dat bij het lezen van dit onderzoeksverslag onduidelijkheden optreden, heb ik de belangrijkste begrippen uit mijn onderzoek geoperationaliseerd. Ze worden hierdoor concreter en meetbaar.

Beleid wordt door veel wetenschappers verschillend uitgelegd. De uitleg van Hoogerwerf (1993:22) is: “Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en keuzen, maar het is tegelijk ook een antwoord op een probleem”. Een probleem ziet hij (1987) als “een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginssel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie”.

Wanneer ik de uitleg van Hoogerwerf vertaal naar de situatie in Enschede en Hengelo is het probleem de mate van uitgaansgeweld en –overlast. Als reactie hierop zijn de convenanten in het leven geroepen. Daarom zijn de convenanten, in dit onderzoek, aan te merken als het beleid. Het probleem is het verschil tussen de huidige situatie en het streven naar een binnenstad die zo veilig mogelijk is en waar zich geen (of weinig) uitgaansgeweld en –overlast voordoet.

Onder *uitvoering van het politiestraatwerk* versta ik het optreden van agenten wanneer zich een vorm van uitgaansgeweld en/of –overlast voordoet. Tevens versta ik hieronder het voorkomen van uitgaansgeweld en/of –overlast, zoals vastgesteld aan de hand van wat de agenten (maar ook eigenaren van horecabedrijven en portiers) verteld hebben en wat ik zelf tijdens de observaties waargenomen heb. Ik maak dus bij de uitvoering van het politiestraatwerk een onderscheid tussen preventief optreden en reactief optreden. Wanneer agenten zichtbaar op straat aanwezig zijn, langs de horecagelegenheden gaan en/of zich opstellen bij zogenaamde ‘hot-spots’¹, wordt dit aangemerkt als preventief optreden. Wanneer agenten moeten ingrijpen omdat een incident al plaatsvindt/plaats heeft gevonden, is sprake van reactief optreden.

Mijn onderzoek richt zich op de mogelijke aanwezigheid van een discrepantie tussen beleid en uitvoering op het gebied van *uitgaansgeweld*. De uitleg voor het begrip uitgaansgeweld is overgenomen uit het convenant dat in Enschede opgesteld is. Het convenant beschrijft het als “overlast - gekoppeld aan de ontwikkeling in de jeugdige samenleving om sneller geweld te gebruiken - en risico’s op geweld voor zowel het uitgaanspubliek, als voor bewoners en werkenden in de binnenstad” (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:2, deel 1). Het gaat dus om elke vorm van bedreiging of mishandeling door mensen die uitgaan of om een andere reden in het uitgaansgebied aanwezig zijn. Het gedrag richt zich tegen bewoners uit dit gebied, uitgaanspubliek of personen die werkzaam zijn in het centrum tijdens de nachtelijke uren.

Wanneer in dit onderzoek over *discrepantie* gesproken wordt, wordt op het eventuele verschil tussen het beleid (in dit geval de convenanten) en de uitvoering van het politiestraatwerk gedoeld. Een discrepantie tussen beleid en uitvoering doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de agenten niet (preventief) optreden tegen personen die

¹ Plaats waar veel uitgaanspubliek tegelijk aanwezig is, zoals bij een snackbar. Door de drukte (en de invloed van alcohol en eventuele andere verdovende middelen) ontstaan hier onder het uitgaanspubliek snel irritaties en doen zich regelmatig opstootjes voor.

gedrag vertonen dat tegen de regels en afspraken uit het convenant ingaat of wanneer de politie geen regelmatig contact met de horecagelegenheden onderhoudt. De focus van dit onderzoek ligt op het gedrag van de politie(agenten) en niet op het gedrag van andere partijen die zich aan de convenanten gecommitteerd hebben.

Als daadwerkelijk sprake is van discrepantie, dan zal deze verklaard worden met behulp van de theorieën die uitgewerkt zijn in het theoretische kader (zie hoofdstuk 2).

3.3 Beschrijving onderzoeksgebied

Mijn onderzoek vindt plaats binnen de politieregio Twente. Binnen deze regio vindt het uitgaansleven voornamelijk in het centrum van de steden Almelo, Enschede, Hengelo en Oldenzaal plaats. Voor mijn onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen twee afzonderlijke gebieden: één deel van mijn onderzoek is uitgevoerd in de binnenstad van Enschede en het andere deel van mijn onderzoek heeft betrekking op het centrum van Hengelo. Ik heb voor deze twee steden gekozen omdat ik er vanuit gegaan ben dat deze steden, in vergelijking met de andere Twentse steden Almelo en Oldenzaal, de meeste overeenkomsten hebben wat betreft het uitgaanspubliek. In de uitgaansgebieden van Enschede en Hengelo komen namelijk zowel ouderen, jongeren, maar ook veel studenten. De aanwezigheid van veel studenten is het grootste verschil tussen Enschede en Hengelo ten opzichte van Almelo en Oldenzaal.

De Nederlandse politie bestaat uit 25 korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Eén van deze korpsen is Twente, bestaande uit drie districten: Midden- en Noordoost Twente, Noordwest Twente en Zuid Twente. Het hoofdbureau is gevestigd in Enschede en er zijn ruim 1600 personen werkzaam bij het korps. De basis politiezone (de agenten die op straat werken) bestaat uit 19 afdelingen.

De afdelingen die voor dit onderzoek geobserveerd zijn vallen onder verschillende districten: Hengelo-Centrum valt onder het district Midden- en Noordoost Twente en Enschede-Binnenstad valt onder Zuid Twente (Politie, 2008).

Binnen de verschillende afdelingen werken zowel wijkagenten als noodhulpagenten. De taken die een agent heeft zijn erg divers; zo kan een agent werkzaam zijn voor meerdere onderdelen. Ter verduidelijking: enkele coördinatoren uit Enschede en Hengelo zijn bijvoorbeeld ook werkzaam bij de mobiele eenheid (ME).

In Enschede werken negen coördinatoren binnen het horeca-team. Zij werken tijdens de uitgaansavonden en fungeren op dat moment als contactpersoon voor de horecagelegenheden. Gedurende de nacht worden zij ondersteund door agenten die slechts onregelmatig ingedeeld worden tijdens horecadiensten.

Op overleg- en beleidsniveau is slechts één van de negen coördinatoren actief. Wanneer hij bij het uitvoeren van zijn taken ondersteuning behoeft, is één van de andere coördinatoren zijn vaste partner.

In Hengelo werken vier agenten in het horeca-team, waarvan drie ingezet worden tijdens de nachtdiensten. Ook dit team wordt 'aangevuld' door andere agenten. Twee van de vier agenten uit het horeca-team werken op overleg- en beleidsniveau.

Zowel in Enschede als in Hengelo vindt de onderlinge samenwerking tussen alle agenten aan het begin van een uitgaansavond plaats door middel van een briefing. Op deze manier weet iedereen wat de aandachtspunten zijn, waarop gelet moet worden en wie nog aangehouden moet worden. Bovendien staat iedereen door middel van portofoons met elkaar in contact, ook de agenten te paard en de agent met de hond in de auto.

3.4 Methoden van onderzoek

Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, is het doel van dit onderzoek om te achterhalen of in Enschede en Hengelo bij de uitvoering van politiestraatwerk, met betrekking tot het tegengaan van uitgaansgeweld en -overlast, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar is. Het onderzoek dat hiervoor gedaan moet worden bestaat uit bovenstaande hoofdvraag en deelvragen. Om de deelvragen juist te kunnen beantwoorden zijn een aantal stappen doorlopen: om te beginnen heb ik het beleid, in dit geval de convenanten, van de politie bestudeerd en geanalyseerd. Hierna heb ik bij elk horeca-team een viertal interviews afgenomen met agenten die werkzaam zijn op het terrein van uitgaansgeweld. Naar aanleiding van de interviews is er geobserveerd tijdens uitgaansavonden in zowel Enschede als Hengelo. Ten slotte heeft per team, met twee van de vier agenten die eerder geïnterviewd zijn, een vervolgesprek plaatsgevonden.

Documentenanalyse

Om uitspraken te kunnen doen over het beleid en het beoogde effect op de uitvoering, ben ik begonnen met een analyse van beleidsdocumenten. In dit geval is het beleid het opgestelde convenant waarin afspraken tussen verschillende partijen opgenomen zijn. Door deze afspraken te maken heeft de politie zich gebonden aan andere partijen en heeft zij een duidelijk doel voor ogen: een veilige binnenstad. Om aan dit doel te kunnen voldoen zal de politie op een dusdanige manier moeten optreden dat aan de afspraken wordt voldaan.

Helaas heb ik geen politiedocumenten met betrekking tot het tegengaan van uitgaansgeweld, concreet gefocust op de rol en de taken van de politieagent, bemachtigd. Ik ben er namelijk achter gekomen dat deze niet bestaan.

Door middel van de documentenanalyse heb ik de eerste deelvraag kunnen beantwoorden. Bovendien is een kader opgezet waaraan de uitvoering afgezet kon worden. Daardoor kon uiteindelijk ook de derde deelvraag, in combinatie met de interviews en observaties, beantwoord worden.

Interviews

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of verbanden aanwezig zijn tussen de discrepantie tussen beleid en uitvoering en de manier waarop de agent zijn discretionaire bevoegdheid 'invult'. Daarom heb ik ervoor gekozen om zowel in Enschede als Hengelo een viertal agenten te interviewen. Tot de te onderzoeken groep behoren (wijk)agenten die werkzaam zijn bij de teams Enschede- en Hengelo binnenstad en die betrokken zijn bij het tegengaan van uitgaansgeweld. Zij horen bij het vaste team dat ingezet wordt tijdens uitgaansavonden en hebben enige ervaring op dit terrein. Doordat de agenten op straat werken staan zij in direct contact met de burgers. Het streven dat de te interviewen

agenten tenminste één jaar in de binnenstad werkzaam zouden zijn, is helaas niet gehaald door een nieuwe werkwijze in Hengelo; het horeca-team met de huidige structuur bestaat pas sinds korte tijd.

De beschreven agenten werken met of onder leiding van de wijkagent horeca, ondernemingen en evenementen. In Enschede hebben vooraf met deze wijkagent een aantal gesprekken ter informatie over het onderwerp plaatsgevonden. Hij valt niet onder de acht geïnterviewde agenten. Hiervoor is gekozen omdat de overige acht coördinatoren van het vaste horeca-team hem unaniem als leidinggevende en 'doorgeefluik' van het beleid zien. In Hengelo is de wijkagent wel geïnterviewd omdat daar slechts een viertal mensen vast betrokken is bij het tegengaan van uitgaansgeweld. De wijkagent is daar één van. In deze stad zijn de informerende gesprekken vooraf met de operationeel leidinggevende (teamchef) van het wijkteam Midden geweest.

De interviews zijn mondeling afgenomen omdat ik op deze manier zoveel mogelijk relevante informatie zou krijgen (Dijkstra en Smit, 1999:15). Zij hebben met behulp van een gestructureerde vragenlijst met open vragen plaatsgevonden. Door de vaste structuur zijn de antwoorden van de respondenten makkelijker te vergelijken. En met open vragen is de mogelijkheid gecreëerd dat de agenten extra informatie tijdens het gesprek konden geven, informatie waar ik eerder niet aan gedacht zou hebben.

Thema's die tijdens elk interview behandeld zijn, zijn onder andere kennis over het beleid, taken volgens het beleid, optreden in de praktijk en een aantal facetten uit de theorieën. Tijdens de gesprekken is verder ingegaan op voorbeelden die de agenten zelf aangedragen hebben. Op die manier is het mogelijk geworden beter in te gaan op de manier waarop zij invulling aan hun discretionaire bevoegdheid geven. Daardoor is uiteindelijk een inschatting gemaakt of de agent tijdens zijn werk daadwerkelijk te maken heeft met moeilijkheden die Lipsky voor een politieorganisatie als kenmerkend typeert. En of de agent inderdaad als reactie hierop minimaal één van de mechanismen inzet zoals Lipsky beschrijft. Lipsky's theorie dient dus als leidraad voor een mogelijke verklaring.

Bij facetten die in verband met de theorie van Terpstra in de interviews aan bod gekomen zijn, ging het om de opvattingen van de agenten, situaties, werksfeer, omgeving et cetera. Daardoor kan uiteindelijk geconcludeerd worden in welke mate het beleid in Enschede en Hengelo daadwerkelijk doorwerkt in het politiewerk, dus in hoeverre het geschreven beleid bekend is bij de individuele agent.

Na de observaties heb ik bij elk team, aan twee van de vier reeds geïnterviewde agenten, nog een aantal aanvullende vragen gesteld. Tijdens deze gesprekken heeft een terugkoppeling van de observaties van de uitgaansavonden plaatsgevonden. Bovendien zijn overige vragen die voor mij nog onduidelijk waren beantwoord.

Met behulp van de interviews ben ik beter in staat geweest om zicht te krijgen op de motieven van de betreffende agenten. Ook heb ik kunnen achterhalen met welke factoren zij in het dagelijkse werk geconfronteerd worden en waardoor zij zich laten leiden bij het nemen van beslissingen. Met behulp van de antwoorden op de interviewvragen, in combinatie met de observaties, kon de tweede en derde deelvraag van het onderzoek beantwoord worden.

Observaties

Om een goed beeld te krijgen van de dagelijkse werkzaamheden van de politieagent heb ik per team gedurende een aantal uitgaansavonden meegelopen. In Enschede ben ik vier keer mee geweest en in Hengelo drie keer. Het doel hiervan was dat ik een indruk zou krijgen hoe opgetreden wordt tijdens uitgaansavonden en met welke factoren de agenten hierbij in Enschede en Hengelo te maken hebben.

De observaties hebben halverwege het onderzoek plaatsgevonden. Daardoor kon ik mij vooraf met behulp van literatuur over de politieorganisatie (Terpstra, 2002; Van der Torre, 1999; Stol 2004 e.a.) en de beleidsdocumenten, in het werk van de agenten verdiepen. Hierdoor was ik voordat ik aan de observaties begonnen ben al bekend met hoe de politieorganisatie eruit ziet en wat volgens het convenant van de agent verwacht wordt.

De observaties waren een belangrijke informatiebron om op de tweede en derde deelvraag van het onderzoek een antwoord te kunnen formuleren.

Alle methoden hebben gezamenlijk een bijdrage geleverd om tot een antwoord te komen op de vierde deelvraag van mijn onderzoek.

Hoofdstuk 4: Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Door het afnemen van de interviews en het observeren van de agenten is het mogelijk om alle deelvragen te beantwoorden.

4.1 Het beleid en de rol van de individuele agent

Zoals al eerder genoemd wil ik met mijn onderzoek achterhalen in hoeverre een discrepantie tussen beleid en uitvoering binnen de politieorganisatie bestaat, specifiek bij het tegengaan van uitgaansgeweld. Wanneer daadwerkelijk sprake is van een discrepantie, wil ik door middel van dit onderzoek de factoren achterhalen die dit kunnen verklaren.

Om gedurende het onderzoek duidelijk voor ogen te hebben wat het beleid is, zal ik beginnen met het beantwoorden van de eerste deelvraag:

Wat is het beleid met betrekking tot uitgaansgeweld in Enschede en Hengelo en hoe zou de agent volgens het beleid te werk moeten gaan?

Het beleid dat betrekking heeft op het tegengaan en bestrijden van uitgaansgeweld en –overlast is zowel in Enschede als in Hengelo in een convenant opgenomen. Elke stad heeft een eigen versie die specifiek op de lokale situatie van toepassing is. Dit is tevens het enige beleid wat voor de politieagenten op dit gebied bestaat, de politie kent intern geen eigen beleid.

In deze paragraaf zal ik een onderscheid maken tussen het convenant van Enschede en het convenant van Hengelo. Daarna volgt een korte toelichting op de rol van de individuele agent.

4.1.1 Het convenant van Enschede

Het convenant van Enschede is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel staat beschreven waarom het convenant in het leven geroepen is, wie bij het convenant betrokken zijn, wat de intenties van de verschillende partijen zijn, wat de knelpunten aan het begin geweest zijn en hoe de agenda van de kwaliteitskring gevormd wordt (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:4, deel 1). Tevens is in het eerste deel opgenomen hoe Enschede op een systematische manier te werk gaat bij het bevorderen van veiligheid(sgevoelens) tijdens uitgaansavonden. Er wordt gewerkt met een zogenaamde veiligheidsketen, deze bestaat uit de volgende schakels (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:5, deel 1):

- Proactieve maatregelen: het structureel voorkomen van onveiligheid;
- Preventieve maatregelen: het incidenteel voorkomen van onveiligheid;

- Handhavende maatregelen: surveillance en ingrijpen bij onacceptabel gedrag;
- Repressieve maatregelen: het bestraffen van onacceptabel gedrag;
- Postactieve maatregelen: alles wat nodig is om de oude situatie te herstellen.

Alle afspraken en regels zijn aan de hand van de volgorde van de veiligheidsketen opgenomen in het convenant. Op deze manier gaat de kwaliteitskring er vanuit een juiste balans van regels en maatregelen te bereiken (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:2, deel 3).

Deel 2 is een opsomming van de regels die de partijen met elkaar overeen gekomen zijn. Partijen die afzonderlijk genoemd worden en waaraan verantwoordelijkheden toegekend zijn, zijn de gemeente Enschede, de horeca, de politie, het Openbaar Ministerie en de kwaliteitskring² van Enschede.

De gemeente heeft naast de bestaande verantwoordelijkheden, zoals de reiniging van de binnenstad en het faciliteren van verlichting, een verantwoordelijkheid voor de regie gekregen. Dit houdt in dat ze de verschillende partijen, vooraf aan grote evenementen, bij elkaar brengt. Op deze manier kunnen alle partijen hun handelen op elkaar afstemmen. Bovendien is ze verantwoordelijk voor Rots (Stichting Specifiek Jongerenwerk Enschede), PUB (de Preventie Unit Binnenstad) en het ADB (Anti Discriminatie Bureau Overijssel).

De horecazaken moeten over calamiteitenplannen beschikken en zijn verantwoordelijk voor alles binnen en rondom hun gelegenheden.

Het Openbaar Ministerie moet volgens het convenant prioriteit aan (uitgaans)geweld geven. Dit wil zeggen dat personen waar een strafvervolgning tegen ingesteld wordt door middel van een AU-procedure worden afgehandeld. Dit houdt in dat de men bij het verlaten van het politiebureau een dagvaarding ontvangt, eventueel met een taakstraf- of transactievoorstel. Tevens is een termijn van 9 tot 12 weken vastgesteld waarbinnen de verdachte voor de rechter moet verschijnen. Voor veelplegers is een termijn van maximaal 10 dagen vastgesteld. “Indien er sprake is van geweld met zwaar letsel zal de verdachte altijd worden voorgeleid aan de rechter-commissaris”. Het doel hiervan is dat de daders zo snel mogelijk vervolgd kunnen worden (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:10-11, deel 2).

De bewoners hebben zich verenigd in een belangenvereniging en maken daardoor deel uit van de kwaliteitskring. De kwaliteitskring ontwikkelt voorstellen die bij moeten dragen aan een veiligere binnenstad, is verantwoordelijk voor de redactie van het convenant en de toetsing aan de praktijk, met waar nodig herziening van het convenant.

Uit het convenant blijkt dat de politie zich, door het ondertekenen van het convenant, niet alleen maar aan nieuwe afspraken gebonden heeft. De politie heeft nog steeds taken die zij eerder ook had, zoals het houden van toezicht, het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten. Met betrekking tot mensen die opgepakt worden tijdens uitgaansavonden zijn nog verdergaande afspraken gemaakt: deze personen ontvangen,

² De kwaliteitskring ontwikkelt voorstellen met het doel om de veiligheid in de binnenstad te bevorderen. Tevens is de kwaliteitskring verantwoordelijk voor de redactie van het convenant, toetsen zij het convenant regelmatig aan de praktijk en zijn zij het platform voor problemen rondom de uitvoering van het convenant.

wanneer ze het politiebureau weer mogen verlaten, “een dagvaarding en eventueel een taakstraf- of transactievoorstel”, geheel volgens de hierboven beschreven AU-procedure. Mocht er extra toezicht tijdens uitgaansavonden nodig zijn, dient de politie hier gehoor aan te geven. De politie heeft nu de verantwoordelijkheid om op de uitgaansavonden (donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond) voor sluitend toezicht te zorgen. Dit wil zeggen dat er gedurende de hele nacht politieagenten op straat aanwezig zijn.

Het laatste deel, deel 3, is opgebouwd uit een aantal ‘deelconvenanten’ die onderdeel zijn van het convenant “Veilig uitgaan” in Enschede (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:4, deel 1). Deze zijn te interpreteren als afspraken die later aan het convenant toegevoegd zijn (Visschedijk, gesprek, 24/25 april 2008). Zij hebben bijvoorbeeld betrekking op de aan- en afvoerroutes van taxi’s.

Samengevat zijn de doelen van het convenant dat er minder geweldsdelicten gepleegd worden in het uitgaansgebied, dat zo min mogelijk burgers als mogelijk last hebben van onveiligheidsgevoelens en dat de overlast beperkt blijft (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:4, deel 1). De nieuwe taak voor de politie, die naast de reeds bestaande taken hieruit voortkomt, is voornamelijk het onderhouden van contacten met de horecagelegenheden. Op deze manier wordt aan wederzijdse herkenning gewerkt. Bovendien dienen de agenten gedurende de vaste uitgaansavonden zichtbaar op straat aanwezig te zijn. En ten slotte zijn er een aantal concrete afspraken met betrekking tot bijvoorbeeld taxi’s waar de agenten op toe moeten zien.

4.1.2 Het convenant van Hengelo

Het convenant van Hengelo bestaat uit één deel, waaraan later nog extra bijlagen toegevoegd zijn. De afspraken die in het hoofdgedeelte opgenomen zijn, zijn verdeeld in een viertal onderdelen (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:1-6): Inspanningen van de horeca, van de gemeente, van de politie en van het Openbaar Ministerie.

In het convenant staat dat de horeca inspanningen moet leveren met betrekking tot het toelatingsbeleid/huisregels. Deze regels zijn “conform het model ‘Er zijn regels punt uit’ met het daarbij horende logo”. Voor de droge horeca³ is naar aanleiding van het convenant de SUS-ploeg opgezet (betaald door de droge horeca en de gemeente), met als gevolg dat zij langer geopend mogen zijn.

De gemeente is, naast haar vaste verantwoordelijkheden, verantwoordelijk voor onder andere urinoirs, geïntegreerd horecabeleid, sanctiebeleid bij overtredingen door de horeca, discriminatie, voorlichting op scholen en het toezien op de naleving van de desbetreffende regels binnen niet-commerciële horeca. Tegenwoordig vindt er een tweewekelijks casu-overleg met verschillende partijen plaats (ook de politie maakt deel uit van dit overleg). Dit overleg adviseert de burgemeester over zaken die te maken hebben met uitgaansgeweld.

Met het Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt over de manier waarop strafzaken afgehandeld worden, de mogelijkheid om projecten tussen de deelnemers op te zetten en

³ Horecabedrijven waar geen alcoholische dranken genuttigd mogen worden, zoals snackbars.

de pers de gelegenheid te bieden om bij strafzaken aanwezig te zijn. Ook in Hengelo geldt dat geweld prioriteit krijgt (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:5-6).

De politie heeft met de andere partijen afgesproken dat zij zich inzet op het gebied van toezicht en als vast aanspreekpunt zal fungeren. Daarnaast zal zij overleg plegen met Horeca Nederland - afdeling Hengelo en toezichthouders van de horecabedrijven. Ook moet ze meldingen van discriminatie registreren en verantwoordelijkheid op het gebied van jeugdzorg tonen (zoals onder andere het aanspreken van minderjarigen bij misbruik van alcohol en/of drugs en dit aan de ouders melden) (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:4). Naar aanleiding van het convenant heeft het horeca- team beschikking gekregen over een horecatelefoon⁴ en een 'biker-koppel'⁵.

Uit evaluatie van het eerste deel is gebleken dat alsnog een aantal regels en afspraken opgenomen moesten worden. Hieruit zijn het 'Individueel convenant veilig uitgaan Hengelo' en 'Handhaving Horeca' voortgekomen (Individueel Convenant Veilig uitgaan Hengelo, 2007; Handhaving Horeca 2007). In het kort komt het erop neer dat het 'Individueel convenant veilig uitgaan Hengelo', zoals de naam al aangeeft, een individueel contract is tussen de burgemeester en een horecaondernemer. Door het ondertekenen verplicht de horecaondernemer zich tot een aantal inspanningen en mag hij in ruil daarvoor langer open blijven. Dit wil zeggen dat hij tijdens de nacht van zaterdag op zondag in plaats van om 4.00 uur te moeten sluiten pas om 6.00 uur dicht hoeft te gaan. Het individuele convenant is één kalenderjaar geldig (Individueel Convenant Veilig uitgaan Hengelo, 2007:1-3).

De aanvulling 'Handhaving Horeca' is opgesteld zodat er in de toekomst duidelijkheid heerst ten opzichte van het beleid van sluitingstijden, geluidsoverlast et cetera (Handhaving Horeca, 2007:1). Hierdoor kan het beleid makkelijker gehandhaafd worden.

4.1.3 De rol van de agent in Enschede & Hengelo

In zowel Enschede als Hengelo zijn de regels/afspraken die in de convenanten met betrekking tot de politie opgenomen zijn vrij abstract. Dit blijkt ondermeer uit algemene formuleringen in het convenant zoals 'het handhaven van de openbare orde'.

De taken in het convenant zijn meestal niet meer specifiek dan in de algemene taakomschrijving van de politie. Toch worden ook een aantal specifieke taken voor de agenten benoemd. Zo worden de agenten verplicht tot het zichtbaar aanwezig zijn op straat tijdens een uitgaansavond, zoveel mogelijk te voet in het centrum te surveilleren en de contacten met de horeca goed te onderhouden.

De agenten die op een uitgaansavond werkzaam zijn beginnen hun dienst met een gezamenlijke briefing. Hier worden de aandachtspunten voor de betreffende avond besproken, bijvoorbeeld personen die nog aangehouden moeten worden. Ook bestaande

⁴ Een mobiele telefoon die één van de agenten bij zich draagt. Hierop is hij gedurende de hele (uitgaans)avond bereikbaar. Het nummer is niet alleen bij de politie bekend, maar ook bij alle horecagelegenheden en portiers.

⁵ Een tweetal agenten dat gedurende de hele nacht op de fiets onderweg is.

aandachtspunten, zoals het noteren van kentekens van taxi's wanneer zij zich niet aan de vaste aan- en afvoerroutes houden, komen aan de orde. Door deze werkwijze weet iedereen die dan dienst heeft wat de instructies voor de betreffende avond zijn.

Het convenant is het enige beleid dat voor de agent, op het gebied van de horeca, bestaat.

De agenten kennen ook geen doelstellingen in de vorm van targets of iets dergelijks waaraan zij kunnen afleiden in hoeverre het geweld en de overlast teruggedrongen moeten worden.

4.2 Het werk van de agent in de praktijk

Nadat in de vorige paragraaf het beleid beschreven is, zal in deze paragraaf nader ingegaan worden op de uitvoering. Hierbij gaat het er om hoe de agent op straat te werk gaat. Tevens wordt op de factoren ingaan waar de agent tijdens zijn werk mee geconfronteerd wordt en waardoor hij zich laat leiden bij het maken van een beslissing. Dit gebeurt aan de hand van de volgende deelvraag:

Hoe gaat de agent, in relatie tot uitgaansgeweld en –overlast, in de praktijk te werk?

4.2.1 Het werk van de agent in Enschede

De structuur binnen de afdeling

In Enschede werkt men al geruime tijd (ongeveer sinds 2003) met een vast horeca-team. Dit team bestaat uit negen coördinatoren, waarvan één de wijkagent 'horeca, ondernemingen en evenementen' is. Deze is de oudste van het team en heeft de meeste ervaring in de binnenstad. Hij wordt door de geïnterviewden als leidinggevende gezien en is de persoon die naar de overleggen met de horecagelegenheden gaat (soms samen met een andere coördinator). Deze wijkagent is als het ware een doorgeefluik van belangrijke informatie naar anderen toe en stelt alle coördinatoren op de hoogte van actuele aandachtspunten, nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid. Dit gebeurt vaak op het gezamenlijke overleg van alle coördinatoren dat regelmatig plaatsvindt of per e-mail.

Vanuit de optiek van de agent

De politieagenten (coördinatoren) waarmee de interviews afgenomen zijn, zijn erg open geweest. Ze wilden graag meewerken aan het onderzoek en zijn erg betrokken bij hun werk. Alle agenten hebben de binnenstad 'hun' binnenstad genoemd en doen hun werk graag. Ze zijn gefrustreerd over enkele collega's die niet tot de coördinatoren behoren en slechts zo nu en dan tijdens een uitgaansavond een dienst draaien. Een enkeling zou smoesjes verzinnen om niet uit de auto te komen en wil het (dronken) publiek mijden. Volgens de coördinatoren komt dat omdat niet elke agent in de binnenstad wil werken. Een andere gedeelde zorg is de mogelijke bezuiniging op personeel in de binnenstad. De coördinatoren zijn bang dat dit tot gevolg zou kunnen hebben dat het geweld weer

toeneemt. Verder zijn ze allemaal overwegend enthousiast over de samenwerking van alle partijen uit het convenant tijdens de uitgaansavonden. Iedereen benoemt dit als het meest krachtige instrument om de binnenstad veiliger te maken en deze uiteindelijk zo te houden. Tegenwoordig kennen alle partijen die bij het convenant betrokken zijn elkaar, waardoor ze in noodsituaties op elkaar kunnen vertrouwen. Dit uit zich onder andere door het te hulp schieten van portiers wanneer de politie iemand moet aanhouden die erg agressief is. Op dit moment hebben zij het idee dat ze behoorlijk grip hebben op de situatie in de binnenstad. De cijfers van 2005, 2006 en 2007 met betrekking tot uitgaansgeweld en –overlast laten zien dat het aantal incidenten in 2007 (529 incidenten) daadwerkelijk lager is dan in 2005 (566 incidenten), maar 2006 kende een piek met 619 incidenten (zie bijlage 5). Volgens de respondenten heeft het huidige beleid effect doordat over het geheel sprake is van minder incidenten tijdens de nachtelijke uren. Zij zijn zich wel bewust van het idee dat er altijd incidenten zullen bestaan die moeilijk te verhinderen zijn.

Het werk van de agent tijdens een uitgaansavond

In Enschede wordt op drie avonden per week, de donderdag, vrijdag en zaterdag, minimaal één horecakoppel ingezet. Incidenteel wordt dit met twee agenten te paard aangevuld. De coördinator die op de betreffende avond werkzaam is, is gedurende de avond de aanspreekpersoon voor de horecagelegenheden en draagt de horecatelefoon met zich mee. Wanneer de tijd het toelaat, gaat het koppel langs verschillende kroegen en discotheken, waar vaak een praatje gemaakt wordt. Ondertussen worden ze met behulp van de portofoon op de hoogte gehouden door collega's over dreigende situaties in de binnenstad en krijgen zij, wanneer nodig, berichten van de mensen die het cameratoezicht monitoren.

Tijdens de uitgaansavonden staan de coördinatoren zelf op straat en ondertussen sturen zij de andere politieagenten aan. Omdat de coördinatoren bij een groot deel van de horeca bekend zijn, kunnen zij gedurende de avond gemakkelijk in gesprek komen met portier(s) en/of ondernemer(s). Op deze manier krijgen zij veel informatie en kunnen ze overleggen over recente gebeurtenissen. Een voorbeeld is dat een agent een portier op de hoogte gesteld heeft over een gast die een week eerder een ontzegging had ontvangen tot de betreffende uitgaansgelegenheid.

Het is opvallend hoe open de verschillende partijen met elkaar omgaan. Bijna overal waar zij komen, krijgen de agenten iets te drinken aangeboden en blijken de eigenaren, bedrijfsleiders en/of portiers graag met de agenten te willen praten. Zij praten de agenten bij over 'bekenden', gebeurtenissen en bijzonderheden. Af en toe gaat het om de persoonlijke omstandigheden van de gesprekspartners. Wanneer de agenten op het terras zitten en een andere eigenaar of bedrijfsleider loopt langs, schuift deze gemakkelijk bij het gesprek aan. De bezoeken van het horecakoppel aan de horecagelegenheden vinden voornamelijk plaats bij een gedeelte van de horecabedrijven aan de Oude Markt en vlak daar achter. De horecatelefoon is een belangrijk middel voor een goede onderlinge samenwerking tussen de horeca en de politie. Tijdens de horecadiensten heeft altijd iemand de verantwoordelijkheid over deze telefoon. Tijdens de nachtdiensten gaat de telefoon regelmatig af en worden de agenten over verschillende zaken op de hoogte gesteld of worden gevraagd om in te grijpen.

Het convenant lijkt daadwerkelijk tot een effectievere en intensievere samenwerking te hebben geleid. De partijen die ik tijdens de uitvoering van mijn onderzoek heb ontmoet geven aan dat het onderlinge contact pas sinds de invoering van het convenant goed te noemen is en men elkaar in een noodsituatie graag te hulp schiet.

Het uitgaanspubliek lijkt bepaalde agenten te herkennen, reageert vriendelijk en begint soms een gesprek. Hoe ver het vertrouwen van het uitgaanspubliek soms gaat, blijkt uit een voorbeeld tijdens een horecadienst: de agent werd door het bureau op de hoogte gesteld over een 'oude bekende' die per se met de wijkagent wilde afspreken. Toen de agent met hem het gesprek aanging, bleek dat een waardevol horloge van de man door een bekende van hem gestolen was. Het is de zoveelste keer en hij wil eigenlijk zelf maatregelen nemen. Hij vraagt de agent om advies. Uiteindelijk weet de agent hem ervan te overtuigen aangifte te doen in plaats van zelf actie te ondernemen.

Voor de agenten is het werk niet altijd even makkelijk, dat heeft ermee te maken dat de agenten met personen te maken hebben die grotendeels alcohol en soms drugs gebruikt hebben. Mensen reageren daardoor anders en kunnen onberekenbaar zijn. De agenten moeten dus bij de uitvoering van hun werk, bijvoorbeeld wanneer ze iemand waarschuwen, altijd rekening houden met een onverwachte (wellicht agressieve) reactie.

Het convenant in de praktijk

De regels die in het convenant staan zijn vrij abstract. Dit sluit aan bij het beeld dat de coördinatoren geven: de regels zijn vrij algemeen en zij kennen ze niet tot in detail. Maar in de mate waarin zij het convenant kennen, vinden zij dat het aansluit bij de praktijk. Daardoor blijven de afspraken goed te handhaven. Door het niet operationeel formuleren van de regels blijft er voldoende beslissingsvrijheid.

Alle coördinatoren zijn het er over eens dat het convenant zo goed werkt door de open relatie tussen de horeca en de politie in combinatie met de andere afspraken. Zoals werken met gecertificeerde portiers, een duidelijk deurbeleid (bij de horecagelegenheden die het "Convenant Deurbeleid" ondertekend hebben), het inzetten van voetsurveillance en de horecatelefoon.

De coördinatoren geven aan dat ze voornamelijk op hun gevoel en hun ervaring afgaan wanneer zij moeten handelen. Men wil zo snel mogelijk de rust herstellen. Dat is een beeld dat ook in de praktijk zichtbaar is. Doordat iedereen naar zijn gevoel handelt, wordt op sommige momenten een situatie verschillend ingeschat: er zijn bijvoorbeeld agenten die consequent optreden tegen het gebruik van glaswerk en/of het nuttigen van alcoholische versnaperingen op straat, terwijl andere agenten het gedogen. En dat terwijl in het convenant staat dat er sprake dient te zijn van een strenge handhaving met betrekking tot glas op straat. Wanneer agenten het glaswerk op straat dus gedogen, komen zij de afspraken uit het convenant niet na.

Ondanks de kleine verschillen in de handhaving zijn de agenten over het algemeen erg geduldig tijdens hun werk op straat. Zij luisteren naar iedereen, wijzen mensen op verschillende zaken en waarschuwen meerdere malen voordat ze echt overgaan tot het uitschrijven van een bekeuring of het verrichten van een aanhouding.

Portiers, horeca-eigenaren en de politieagenten geven aan dat alle partijen beter samenwerken door het convenant. Dat geldt zeker voor de horeca en de politie. De sleutelwoorden hierbij zijn ‘kennen en gekend worden’. Het convenant beschouwt de samenwerking tussen de verschillende partijen als het krachtigste instrument om het uitgaansgeweld en de –overlast te bestrijden, ‘kennen en gekend worden’ staat daarom letterlijk in het convenant (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:8, deel 2). Onder andere met behulp van de wijkagent die bij het tweewekelijkse overleg van de horecagelegenheden aanschuift, wil men de kernwoorden in de praktijk toepassen. Tevens kan dit bereikt worden door zoveel als mogelijk op straat aanwezig te zijn en de horecagelegenheden tijdens een uitgaansavond te bezoeken.

Wanneer andere partijen hun afspraken uit het convenant niet nakomen, heeft dit al snel directe invloed op het werk van de politie op straat. Tijdens mijn onderzoek is de gemeente bijvoorbeeld niet de afspraken nagekomen rondom de PUB-ploeg; de gemeente heeft namelijk de verantwoordelijkheid om medewerkers voor de PUB-ploeg aan te nemen, maar op dit moment bestaat de PUB-ploeg niet. De gevolgen van deze situatie zijn voor de agenten dat ze meer te maken hebben met discriminatie en meningsverschillen aan de deur van uitgaansgelegenheden. Zij moeten nu de bemiddelende rol overnemen, die eigenlijk de PUB-ploeg toebehoort. Voor het publiek is dit ook moeilijk; de PUB-ploeg komt bij hen over als een volledig objectieve groep tijdens het bemiddelen van een conflict tussen bijvoorbeeld een portier en een gast. Terwijl het uitgaanspubliek de politie en de portiers nog wel eens als elkaars ‘verlengstuk’ beschouwt. Dat valt onder andere te verklaren doordat de politie ingrijpt wanneer een portier daadwerkelijk bedreigd wordt en dat de portiers de politie helpen bij het beëindigen van een vechtpartij. Zij houden dan het uitgaanspubliek op afstand van de vechtpartij zodat de politie hun werk gemakkelijker kan uitvoeren.

4.2.2 Het werk van de agent in Hengelo

De structuur binnen de afdeling

Hengelo werkt net als Enschede met een convenant, maar kent niet de teamstructuur zoals Enschede. Toen ik aan mijn onderzoek begon, waren slechts vier ‘vaste mensen’ werkzaam op het gebied van de horeca, zij zijn de taakaccenthouders horeca. Deze personen zijn, voor zover ik het kan beoordelen, te vergelijken met de coördinatoren zoals ze in Enschede aangewezen zijn. Daarom zijn deze vier mensen benaderd voor de interviews.

Tijdens mijn onderzoek zijn tien nieuwe mensen aangenomen, mensen die eerder andere taken hadden. Zij zullen gezamenlijk, met de huidige taakaccenthouders horeca, het vaste horeca-team gaan vormen. Met behulp van dit team wil men bereiken dat alleen mensen die ook echt op een uitgaansavond willen werken op straat staan. Bovendien staan er dan voor iedereen bekende gezichten. Waarschijnlijk zullen deze agenten uiteindelijk een sturende functie, ten opzichte van de noodhulp, in de binnenstad krijgen. In Enschede is men nog niet op deze manier werkzaam, daar worden de vaste mensen nog steeds aangevuld met collega’s die alleen zo nu en dan op een uitgaansavond werkzaam zijn.

Ook in Hengelo blijkt de belangrijkste informatie grotendeels van de wijkagent afkomstig te zijn. Dit komt omdat de wijkagent, soms begeleid door een andere taakaccenthouder horeca, degene is die grotendeels op beleidsmatig niveau opereert. De andere agenten zijn voornamelijk op operationeel niveau werkzaam.

Vanuit de optiek van de agent

De agenten uit Hengelo blijken, net als de agenten in Enschede, erg betrokken bij hun binnenstad. Zij zijn op dit moment bezig met het opzetten van een vast horeca-team en willen zich daar volledig voor inzetten. Tijdens de interviews blijkt dat zij nog steeds aan verbeteringen werken: Intern is bijvoorbeeld een map gemaakt waar onder andere foto's van alle portiers inzitten en er is een standaard lay-out opgesteld voor de verzamelmutatie⁶ die het horecakoppel aan het einde van de dienst schrijft. Op deze manier denken de taakaccenthouders alle informatie beter te stroomlijnen en onduidelijkheden te voorkomen.

Tijdens de interviews gaven de agenten aan dat het moeilijk in te schatten is of zij 'grip' hebben op de problemen rondom uitgaansgeweld en -overlast. Er is in Hengelo namelijk sprake van een golfbeweging van het aantal incidenten. Op dit moment is het erg rustig.

Om in de toekomst steeds beter met de partners uit het convenant samen te kunnen werken, heeft tijdens mijn onderzoek voor het eerst een bijeenkomst plaatsgevonden met portiers van twee grote horecagelegenheden, de gemeente en de politie. Het doel is om duidelijke afspraken te maken over elkaars operationele verantwoordelijkheden en om te bespreken hoe men tijdens een panieksituatie dient te handelen.

Het werk van de agent tijdens een uitgaansavond

In Hengelo wordt alleen de zaterdagavond als uitgaansavond gezien. Op deze avond wordt een horecakoppel ingezet, is een agent met een politiehond aanwezig, worden twee bikers ingezet en wanneer mogelijk is er een koppel agenten in burger. Bovendien staan er voor Borne en Hengelo gezamenlijk drie noodhulpauto's ter beschikking. Alle agenten hebben een portfoon en worden op die manier, ook tijdens hun bezoeken aan de horecagelegenheden en discotheken, op de hoogte gehouden van belangrijke situaties.

In Hengelo zijn de agenten nog niet met alle portiers en eigenaren bekend, daardoor kunnen ze moeilijker zaken navragen of op de naleving van een aantal regels controleren. Echter, met een aantal horecagelegenheden is het contact zo goed dat bijvoorbeeld foto's van vervelende gasten en dergelijke door de portiers aan de agenten gegeven worden. De agenten blijven bij de bezoeken zoveel mogelijk buiten de bedrijven staan, op deze manier denken zij de portiers meer in hun waarde te laten. De agenten geven aan dat de portiers zich verantwoordelijk voelen voor de veiligheid van 'hun' zaak. Zij willen zich daar niet zomaar in mengen. Bovendien geven zij aan om bang te zijn dat zij niet horen

⁶ Een document waarin de gebeurtenissen en opvallendheden van de hele avond bijgehouden worden. Het dient als een soort van overdrachtsdocument en is tevens voor de gemeente een overzicht van alle activiteiten van de betreffende uitgaansavond.

wat er door hun portofoon gezegd wordt en dat zij bij een noodgeval moeilijk naar buiten kunnen komen door mogelijke drukte.

Ook in Hengelo gaat de horecatelefoon regelmatig af. De agenten worden via de telefoon over verschillende zaken op de hoogte gesteld of om hulp gevraagd.

Net als in Enschede hebben de agenten te maken met personen die onder invloed van alcohol en eventueel drugs op stap zijn. Dit zorgt ervoor dat de agenten te maken hebben met mensen die heel apart en onverwachts kunnen reageren. Tijdens hun werk moeten zij hier voortdurend rekening mee houden. De agenten geven aan dat het steeds moeilijker is om in te schatten wat mensen hebben gebruikt omdat steeds meer verschillende combinaties gebruikt worden.

Het convenant in de praktijk

Vóór de invoering van de landelijke convenanten had Hengelo al een horecakoppel. Dit koppel had oorspronkelijk geen aparte aansturing en hield zich niet met de contacten met de horeca bezig, dat was de verantwoordelijkheid van de wijkagent en werd meer gezien als een bijzaak. Tegenwoordig wordt meer integraal samengewerkt. Hierdoor hebben de partijen verwachtingen van elkaar over de te behalen doelen en kunnen zij elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

In het convenant zijn, net als in Enschede, grotendeels vrij abstracte afspraken voor de politie opgenomen. De agenten geven aan dat zij over het algemeen aan de afspraken tegemoet kunnen komen. Het convenant beïnvloedt niet hun directe handelen en zij hebben niet het idee dat zij anders te werk moeten gaan door het convenant dan dat zij normaal zouden doen.

Als zich ongeregeldeheden, opstootjes of strafbare feiten voordoen blijken de agenten, net als in Enschede, op hun gevoel en hun ervaring af te gaan. Daardoor kunnen zich op een aantal kleine punten verschillen voordoen wanneer zij ingrijpen. De agenten zijn zich hier zeer bewust van. Wanneer er bij hoge uitzondering twee taakaccenthouders horeca gezamenlijk op pad zijn, wordt direct overlegd over hoe de ander de situatie inschat en wil optreden. Wanneer niet ter plaatste overlegd kan worden, wordt door één van de twee agenten het woord gevoerd en de ander steunt hem daarin. Het overleg over de situatie vindt dan op een later moment die avond plaats. Tijdens de interviews komt duidelijk naar voren dat de agenten die op dit moment het taakaccent horeca hebben willen waken voor te grote verschillen in hun optreden. Zij proberen daarom geregeld tijdens hun overleggen situaties te evalueren.

4.3 Discrepancie tussen beleid en uitvoering

Na de beschrijving van het beleid en de uitvoering, zal in deze paragraaf een vergelijking gemaakt worden tussen deze twee variabelen. Het gaat erom of daadwerkelijk sprake is van een discrepantie tussen het beleid en de uitvoering en hoe groot de eventuele discrepantie is. De deelvraag is:

Is in de praktijk daadwerkelijk een discrepantie tussen beleid en uitvoering waar te nemen? En zo ja, waar bestaat deze uit?

4.3.1 De discrepantie tussen beleid en uitvoering in Enschede

Omdat de regels zo abstract en algemeen zijn is slechts een minimale afwijking mogelijk, namelijk alleen op hele specifieke details. De coördinatoren doen er veel aan om tijdens de uitgaansnachten met de horecagelegenheden in contact te blijven door er langs te gaan en een praatje te maken. Op deze manier treden zij niet alleen preventief op, maar vervullen zij tegelijkertijd de taak uit het convenant om het contact met de horecagelegenheden goed te onderhouden. De coördinatoren zorgen er zorgvuldig voor dat zij constant bereikbaar zijn door middel van de horecatelefoon. Wanneer zich een situatie voordoet waarbij de politie in dient te grijpen, handelen de agenten vanuit hun gevoel en ervaring. Hun doel is om zo snel mogelijk de rust te herstellen. En door het goede contact met de portiers kan de politie, wanneer de situatie erom vraagt, op assistentie van de portiers rekenen. De samenwerking die door het convenant opgedragen wordt is dus een krachtig instrument bij het tegengaan, ingrijpen en voorkomen van uitgaansgeweld- en overlast.

Eén van de afspraken waarbij op dit moment een afwijking waar te nemen is, is dat niet alle agenten die ingedeeld zijn voor de uitgaansavond echt op straat staan. Er zijn agenten die eigenlijk hiervoor ingedeeld worden, maar toch in de auto blijven zitten of in groepjes bij elkaar gaan staan. Dit leidt vooral bij de coördinatoren tot grote ergernis. Het gaat niet alleen tegen de regels in, maar kan ook ongewenst gedrag bij het uitgaanspubliek opwekken. Deze discrepantie is, zoals al eerder in dit verslag vermeld, te verklaren door het ontbreken van betrokkenheid bij deze personen. Zij hebben geen zin om bijvoorbeeld met het ‘voorspelbare’ dronken publiek te praten.

Met het oog op de openbare orde heeft de politie, volgens het convenant, de verantwoordelijkheid om op te treden tegen wangedrag, aanstootgevend dronkenschap of ‘onder invloed zijn’, geluidsoverlast en alcohol- en drugsgebruik op de openbare weg en publieke ruimten. Of de agenten daadwerkelijk tegen bovenstaande zaken optreden is afhankelijk van de situatie en de manier waarop de betreffende agent deze interpreteert. Tijdens een avond waarbij een optreden op de Oude Markt plaatsvindt of waarbij voetbalwedstrijden op grote schermen uitgezonden worden, wordt veel eigen consumptie (soms in glas) meegenomen. De agenten gaven aan dat het dan door de drukte lastig is om op te treden. En zij zouden het niet eerlijk vinden om slechts een enkeling te bekeuren, terwijl een groot aantal personen de overtreding begaat. Een andere overweging is dat de mogelijkheid bestaat dat mensen het onredelijk vinden dat zij als één van de weinigen bekeurd worden en daardoor roekeloos gedrag gaan vertonen. Dat brengt onrust met zich mee en zou kunnen uitlopen op een grote vechtpartij. Daarom wordt een dusdanige overtreding tijdens evenementen gedoogd. Met betrekking tot evenementen zijn er geen regels in het convenant die specifiek betrekking hebben op situaties rondom dit soort festiviteiten. Slechts één regel geeft aan dat bij evenementen extra politiecapaciteit ingezet kan worden.

Een ander voorbeeld van een overtreding waar over het algemeen niet tegen opgetreden wordt, is het niet gebruiken van licht op de fiets. Dit wordt tijdens een uitgaansavond doorgaans gedoogd. Terwijl de agenten normaal gesproken een bekeuring hiervoor dienen uit te schrijven. Gedurende een uitgaansavond doen zich enkele situaties voor die verschillend worden afgehandeld. Zo laat bijvoorbeeld de ene agent een zwerver met een blikje bier rondlopen, terwijl de andere dat niet tolereert. Bij ernstigere situaties, die bijvoorbeeld veel onrust veroorzaken of door andere mensen als lastig ervaren worden, waarschuwen de agenten de betreffende persoon die de overtreding begaat, wanneer nodig zelfs meerdere keren. Wanneer men dan alsnog niet luistert leidt dit tot een bekeuring of aanhouding. Daardoor wordt dan alsnog gehoor gegeven aan de regels uit het convenant.

4.3.2 De discrepantie tussen beleid en uitvoering in Hengelo

Ook in Hengelo blijkt dat goed contact tussen de politie en de portiers en/of eigenaren van de horecagelegenheden bevorderend is voor onderlinge hulp en een gezamenlijke aanpak. De betrokken partijen maken sneller gebruik van de horecatelefoon, assisteren de politie wanneer nodig en stellen de agenten over belangrijke zaken op de hoogte. Het contact is nog niet met alle horecabedrijven optimaal, maar de taakaccenthouders horeca zijn zich hiervan bewust en werken eraan door ook langs 'wat minder bekenden' te gaan.

Ook in Hengelo blijkt men zich niet aan alle afspraken uit het convenant te houden. Zo heeft men de horecatelefoon ingevoerd om goed bereikbaar te zijn voor de horecaondernemers. De politie heeft hun beloofd om donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond hierop bereikbaar te zijn. Echter, in de praktijk is er slechts op zaterdagavond sprake van volledige bereikbaarheid. Dat heeft ermee te maken dat op donderdag- en vrijdagavond geen horecakoppel aanwezig is en de horecatelefoon dan bij de senior ligt die dienst heeft. Het is van hem afhankelijk of de (mobiele) horecatelefoon aan staat en of de oproepen beantwoord worden. Het kan dus voor komen dat een senior vergeet om de telefoon aan te zetten of dat hij de horecatelefoon niet belangrijk vindt en de telefoontjes niet beantwoordt. Tijdens de observaties bleek dat dit ook daadwerkelijk in de praktijk gebeurt: de agenten werden door een personeelslid van een horecazaak erop gewezen dat op een afgesproken tijdstip de telefoon niet opgenomen werd.

Een verplichting die voortvloeit uit het convenant is dat de politie op instap- en sluitingstijden moet controleren. Deze afspraak blijkt men soms moeilijk na te kunnen komen. Dat komt doordat het rond sluitingstijd erg druk wordt op straat. En juist dan is de politie vaak bezig met het uitgaanspubliek, met als gevolg dat de agenten regelmatig te weinig tijd hebben om op de sluitingstijden te controleren.

Net als in Enschede worden situaties door de verschillende agenten anders geïnterpreteerd, maar op dit moment zijn de taakaccenthouders horeca druk bezig om hun optreden zo goed als mogelijk op elkaar af te stemmen en te stroomlijnen. Hierbij gaat het dan voornamelijk om het optreden met betrekking tot nieuwe regels, zoals de taxi's die niet meer overal mogen staan. Duidelijke afspraken moeten leiden tot een unaniem optreden. Andere verschillen zijn, net als in Enschede, te verklaren door de persoonlijke visie en aanpak van de agenten.

Samengevat kan over beide steden gezegd worden dat er een afwijking tussen beleid en uitvoering waar te nemen is. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de factoren die dit wellicht veroorzaken.

4.4 Overeenkomsten en verschillen tussen Enschede en Hengelo

In deze paragraaf zullen de overeenkomsten en verschillen tussen Enschede en Hengelo aan de hand van de volgende deelvraag bekeken worden:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen op het gebied van uitgaansgeweld en – overlast, tussen Enschede en Hengelo, met betrekking tot het beleid en de gehanteerde uitvoering?

De convenanten

Het convenant van Hengelo is kort en bondig opgesteld, anders dan het convenant van Enschede. Ondanks de bondige opsommingen van de regels zijn de afspraken niet algemener dan de afspraken en regels uit het convenant van Enschede.

Hengelo ziet het convenant expliciet als kader, dat staat ook in het stuk vermeld. Als zich een situatie voordoet die om een speciale aanpak en/of aandacht vraagt, kunnen hier zogenaamde “(maatwerk)projecten” voor opgezet worden (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002:1). Het convenant van Enschede heeft een meer verhalende opzet. Zo is zelfs de ontstaansgeschiedenis in het convenant opgenomen. Een verschil is de mate van overleg die de partijen hebben. In Enschede moet de kwaliteitskring zes keer per jaar bijeenkomen en minimaal vier keer per jaar worden een aantal punten geëvalueerd. In Hengelo hoeven de partijen slechts (twee)jaarlijks te evalueren.

Mijns inziens is het grootste verschil de indeling van de convenanten. Enschede heeft de afspraken en maatregelen geclusterd aan de hand van wat voor soort maatregel het betreft. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen proactieve, preventieve, handhavende, repressieve en postactieve maatregelen. Het doel hiervan is dat een juiste balans van regels en maatregelen bereikt wordt (Convenant “Veilig uitgaan” in Enschede, 2003:2, deel 3). Hengelo heeft het convenant ingedeeld aan de hand van de partijen en de daarbij horende verantwoordelijkheden (Convenant Veilig Uitgaan Hengelo, 2002).

Hoewel de convenanten van de steden een andere indeling hebben, komen de praktische uitwerking, de maatregelen en de afspraken grotendeels met elkaar overeen.

Het doel van de convenanten is dat het uitgaansgebied, waarop het specifieke convenant van toepassing is, veiliger zal worden. Men wil de uitgaansoverlast en het uitgaansgeweld terugdringen. In het convenant zijn hierover geen exacte doelstellingen opgenomen. Het doel moet voornamelijk bereikt worden door een verbeterde samenwerking van de partijen. Ze moeten geregeld met elkaar overleggen en gezamenlijk de afspraken in de praktijk omzetten. Omdat de afspraken op papier staan is het voor alle partijen makkelijker geworden om elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden. Als

bepaalde afspraken worden overtreden kunnen de gevolgen zich niet altijd tot een gesprek beperken. Wanneer bijvoorbeeld een horecabedrijf zich niet aan de afspraken uit het convenant houdt moet de politie overgaan tot handhaving van de regels en de zaak sluiten. Een andere partij die hier dan weer mee te maken krijgt is de gemeente, aangezien zij de partij is die de vergunningen aan de horecagelegenheden verstrekt. Op deze manier is er sprake van een soort netwerk: iedereen werkt onderling samen, maar controleert elkaar tegelijkertijd ook. Wanneer één partij zich niet aan de afspraken houdt, dus ook als het de politie of de gemeente is, spreken de partijen elkaar hier op aan. Wanneer bijvoorbeeld een horecazaak door de politie al meerdere keren gewaarschuwd is en de gemeente steeds geen maatregelen neemt, komt dit naar voren in het gezamenlijke overleg en moet de gemeente verantwoording afleggen.

Om te voorkomen dat de afspraken uit het convenant niet op de praktijk toepasbaar zijn, is in de convenanten opgenomen dat er constant ruimte is om het beleid aan te passen op veranderingen en de nieuwe lokale situatie. Voorbeelden hiervan zijn de bijlagen die in Enschede toegevoegd zijn aangaande de aan- en afvoerroutes van taxi's en de individuele contracten die in Hengelo opgezet zijn.

De praktijk

Een groot verschil tussen de twee steden is dat in Hengelo de horecagelegenheden over een groter gebied verspreid liggen dan in Enschede. Hierdoor zijn de agenten veel te voet onderweg en kunnen zij moeilijk bij een zogenaamde 'hot-spot' posten. In Enschede ligt de horeca grotendeels centraal rondom de Oude Markt. De agenten hebben daardoor makkelijker overzicht dan in Hengelo. Een ander voordeel dat Enschede ten opzichte van Hengelo heeft, is dat zij over cameratoezicht beschikt. De stadswacht bestuurt de camera's en bekijkt de beelden. Hierdoor kunnen opstootjes of ongeregelde heden makkelijker geregistreerd worden. Wanneer de situatie erom vraagt worden de agenten op straat hiervan op de hoogte gesteld. De beelden kunnen ook achteraf nogmaals bekeken worden en helpen bij de evaluatie.

Over het algemeen zijn de agenten in Hengelo in het contact met de portiers en/of eigenaren van de horecagelegenheden meer afwachtend dan in Enschede. In Hengelo loopt het contact met enkele horecagelegenheden nog wat stroef. Ik denk dat dit komt doordat nog niet iedereen goed met elkaar bekend is.

Wanneer de partijen elkaar niet goed kennen, kan dit tot gevolg hebben dat men niet van het werk van elkaar op de hoogte is. En daardoor kan onbegrip voor elkaars handelingen ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het functioneren van de SUS-ploeg in Hengelo. Deze ploeg bestaat uit vier portiers die de hele avond door het centrum horen te lopen. Tijdens mijn onderzoek is gebleken dat de SUS-ploeg nog niet optimaal werkt; er waren nog geen vaste mensen door het beveiligingsbedrijf aangewezen, de portiers zagen (bij voorbaat) geen nut in het dragen van opvallende hesjes en zij liepen het grootste gedeelte van de avond gezamenlijk rond in plaats van zich te splitsen. Deze voorbeelden gaan allemaal tegen de onderlinge afspraken in die naar aanleiding van het convenant gemaakt zijn. De taakaccenthouders zijn bijzonder ontevreden over deze situatie. Zij vinden het erg belangrijk dat de SUS-ploeg haar afspraken nakomt omdat de droge horeca anders het salaris van de SUS-ploeg betaalt zonder dat zij de verwachte bescherming ontvangt. De

betrokkenheid van de agenten bij het belang van de droge horeca komt op straat niet altijd naar voren. Daarom vraag ik mij af of de droge horeca de betrokkenheid van de agenten kent en weet dat de politie de SUS-ploeg instructies geeft en aanspreekt op ongewenst gedrag.

In Enschede bestaat ook een initiatief dat op de SUS-ploeg uit Hengelo lijkt, de PUB-ploeg. Deze bestaat uit jongerenwerkers die affiniteit hebben met een groot deel van het uitgaanspubliek (voornamelijk allochtone jeugd) en wordt door de gemeente gefinancierd. Tijdens mijn onderzoek was de PUB-ploeg in Enschede niet werkzaam omdat er moeilijkheden waren rondom de arbeidsvoorwaarden. Zowel agenten als bedrijfsleiders van horecagelegenheden uit Enschede hebben aangegeven de PUB-ploeg te missen. Dit omdat zij veel gezag hebben en veel mensen naar de PUB-ploeg luisteren. De PUB-ploeg kan snel ter plaatse zijn en makkelijk ingrijpen in situaties waar aanwezigheid van de politie eerder tot een escalatie zou lijden dan dat het bevorderend zou werken. De aanwezigheid van de PUB-ploeg kan er dus toe leiden dat de politie minder reactief hoeft op te treden.

De gemeente heeft een belangrijke rol in de convenanten. Bovendien is zij de partij die regels opstelt, verkeersborden laat plaatsen enzovoort. Wanneer de politie op de regels moet toezien en ze moet handhaven, kan de gemeente ervoor zorgen dat het in de praktijk ook uitvoerbaar is. Een voorbeeld dat zich tijdens mijn onderzoek in Hengelo voordeed illustreert wat er gebeurt wanneer de samenwerking niet gezamenlijk verloopt. Het gaat hierbij om het nieuwe beleid ten opzichte van taxi's. Doordat nog nergens paaltjes staan rijden de chauffeurs nog door het centrum en aanvaarden het risico op een boete. Het aantal klanten dat zij op deze manier sneller ophalen weegt op tegen de boete. Bovendien zorgt het gedrag van één chauffeur voor een soort kettingreactie; enkele andere chauffeurs gaan het gedrag kopiëren omdat zij bang zijn om inkomsten mis te lopen. Met als gevolg dat het beleid voor de politie niet meer te handhaven is! In beide steden is het dus van belang dat de partijen onderling samenwerking, doen zij dit niet dan worden de werkzaamheden van één van de partijen moeilijker (of niet) uit te voeren.

Uit de interviews en observaties komt naar voren dat volgens de respondenten, in beide steden, de samenwerking het krachtigste instrument is om uitgaansgeweld aan te pakken en tegen te gaan. De coördinatoren en taakaccenthouders zijn erg betrokken en willen hun taken goed uitvoeren. De horecatelefoon is hierbij een belangrijk communicatiemiddel en zorgt ervoor dat snel contact tussen de horeca en politie mogelijk is. Ondanks deze betrokkenheid blijkt dat in beide steden niet alle situaties door de agenten gelijk behandeld worden. Dit komt doorgaans doordat de persoonlijke visie, aanpak, stijl en ervaringen van de agenten onderling kan verschillen. Echter, grotendeels worden de regels op dezelfde manier gehandhaafd. Als regels niet op de juiste manier gehandhaafd worden, komt dit over het algemeen omdat de betrokkenheid op het gebied van uitgaansgeweld- en overlast mist (bij agenten die niet vast lid zijn van het horeca-team) of uit onwetendheid met betrekking tot de regels en afspraken. Een voorbeeld uit Enschede, een agent (die slechts zo nu en dan een 'horecadienst' draait) was niet op de hoogte over de oorzaak waarom de maatregel met betrekking tot de taxi's ingesteld (en in het convenant opgenomen) is en zag het nut van de regels niet. Toen ik toelichting gaf

waarom als maatregel het gele/rode kaartensysteem⁷ ingevoerd is, reageerde de agent positief op deze maatregel en gaf aan bij nader inzien toch het nut van de regel te zien. De onduidelijkheid die in dit geval door onvoldoende kennis van de regels veroorzaakt werd, kan op sommige (minder onschuldige) momenten tot gevaarlijke situaties leiden.

Een andere verklaring voor discrepantie is, zowel in Enschede als in Hengelo, tijdgebrek of een uitzondering op een gewone uitgaansavond (een evenement). Door meldingen en oproepen komen de agenten niet toe aan controles die wel in het convenant genoemd staan. Of de groepen die de regels overtreden zijn te groot om het beleid te kunnen handhaven. In het convenant staat genoemd dat voor evenementen aparte afspraken gemaakt kunnen worden, maar verder biedt het convenant geen 'handvatten' voor dit soort situaties.

Een ander punt van discrepantie heeft betrekking op de aanwezigheid van de politie. Het convenant van Hengelo zegt dat de politie zichtbaar op straat aanwezig moet zijn, wanneer mogelijk te voet. De agenten zijn zich van deze regel bewust, maar het bijhouden van alle administratie gaat ten koste van de aanwezigheid op straat. Na een groot incident of na een aantal kleine incidenten, zitten veel agenten op het bureau de administratie bij te werken, met als gevolg dat men juist bij een drukke en onrustige avond veel op het bureau zit. Wanneer een oproep komt, moet men zich snel naar de plek van het incident spoeden. De agenten geven aan dat zij de administratie tussendoor op het bureau moeten doen omdat het erg veel werk is. Bovendien willen zij niet de collega's die het werk de volgende ochtend verder moeten afronden, hinderen in hun werkzaamheden. In Enschede is dit anders geregeld: wanneer een agent iemand aanhoudt halen collega's de aangehouden persoon op. Alle belangrijke informatie met betrekking tot de aanhouding wordt door de agent op straat kort genoteerd en aan zijn collega's meegegeven. Zij geven het op het bureau aan de senior die dienst heeft. Met behulp van de notities van de agent kan de senior al het werk op het bureau doen. Uiteindelijk hoeft de agent die de persoon aangehouden heeft slechts aan het einde van de dienst de overige administratie te doen. Wanneer de senior, ondanks de notities, nog vragen heeft, wordt er onderling gebeld. Door deze werkwijze kunnen de agenten constant op straat aanwezig zijn. Als meerdere horecakoppels in de binnenstad aanwezig zijn, bestaat de mogelijkheid dat de agent de verdachte zelf naar het politiebureau brengt. Dan bestaat de garantie dat andere agenten te voet in het centrum aanwezig zijn.

In het geheel kan gezegd worden dat men in Hengelo iets strikter volgens de regels optreedt dan in Enschede. In Hengelo wordt, wanneer mogelijk, op vergunninghouders, instap- en sluitingstijden gecontroleerd, terwijl men in Enschede alleen zo nu en dan op sluitingstijden let. Bovendien wordt in Hengelo harder opgetreden tegen het gebruik van glaswerk op straat. Daar staat tegenover dat Enschede kan garanderen dat op uitgaansavonden in het centrum altijd een horecakoppel, te voet, aanwezig is.

⁷ Wanneer een taxichauffeur zich niet aan de vaste aan- en afvoerroutes houdt, ontvangt hij een waarschuwing in de vorm van een gele kaart. Wanneer dezelfde taxichauffeur nogmaals de regels overtreedt ontvangt hij een rode kaart. Dat houdt in dat hij voor een bepaald termijn een verbod voor het centrum krijgt. Hoe lang deze periode duurt, is afhankelijk van het soort overtreding.

Hoofdstuk 5: Conclusie en Aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt met behulp van de antwoorden op de deelvragen een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. Hierop volgt een discussie en uiteindelijk eindigt het hoofdstuk met een aantal aanbevelingen.

5.1 Beantwoording van de hoofdvraag en terugkoppeling van de theorieën

In hoeverre is bij de uitvoering van het politiestraatwerk in Enschede en Hengelo, gericht op het tegengaan van uitgaansgeweld, een discrepantie tussen beleid en uitvoering waarneembaar? En welke factoren kunnen een eventuele discrepantie verklaren?

Bovenstaande hoofdvraag kan beantwoord worden door de antwoorden op de deelvragen samen te voegen. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er slechts in beperkte mate sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering bij het tegengaan van uitgaansgeweld en –overlast in Enschede en Hengelo.

Conclusies naar aanleiding van de antwoorden op de deelvragen

Om te beginnen is bij de analyse van het beleid op het gebied van uitgaansgeweld en –overlast gebleken dat de agenten met veel partijen te maken hebben. Met de partijen moet regelmatig contact onderhouden worden door middel van bijeenkomsten, vergaderingen en het bezoeken van de horecagelegenheden. Het bezoeken van de horecagelegenheden gebeurt gedurende een uitgaansavond door de agenten van het horecakoppel. Andere taken die door het convenant aan de politie toebedeeld zijn, zijn grotendeels de werkzaamheden die ook eerder tot het takenpakket van de politie hoorden zoals het houden van toezicht en het handhaven van de openbare orde.

Uit de interviews en observaties kan ik opmaken hoe het werk van de agenten er in de praktijk uitziet. Zij hebben bijvoorbeeld gedurende de uitgaansavonden geregeld met vechtpartijen te maken. Bij elk opstootje gaat het erom dat de agent de rust op straat zo snel mogelijk weer herstelt. De afwegingen die hierbij gemaakt moeten worden, worden vaak in een fractie van een seconde gemaakt.

Tijdens hun werk hebben zij te maken met het uitgaanspubliek, portiers, eigenaren van de horecagelegenheden, de gemeente en hun eigen afdeling. Deze partijen hebben allemaal hun eigen verwachtingen en deze komen niet altijd met elkaar overeen. De agenten geven aan dat zij niet altijd aan alle verwachtingen van deze partijen tegemoet kunnen komen. Per situatie wordt beoordeeld hoe men dient te handelen en wanneer dit in conflict is met de verwachting(en) van één of meerdere partijen. De agent kan ervoor kiezen om op een later moment het gesprek met de betreffende partij aan te gaan. Op dat moment kan hij dan toelichten wat de achterliggende reden van zijn handelen is geweest en waarom hij niet naar de ideeën van de betreffende partij(en) gehandeld heeft. De agenten nemen de

tijd voor de andere partijen omdat zij het idee hebben dat de samenwerking, die door het convenant opgelegd is, het belangrijkste instrument is om voldoende grip op uitgaansgeweld en –overlast te behouden.

De agenten uit Enschede en Hengelo hebben tijdens hun werk veel te maken met de afweging tussen het handhaven van de openbare orde of de controle op de naleving van wetten. Zij zijn zich hier echter slechts ten dele van bewust. Uit de observaties kwam naar voren dat de agenten zich tijdens een uitgaansavond voornamelijk op het handhaven van de openbare orde richten. Alleen bij ernstige overtredingen grijpen zij in (reactief). Zij richten zich op zowel een preventieve als een reactieve wijze waarop het uitgaansgeweld en –overlast tegengegaan kan worden. Ondanks deze werkwijze gebeurt het nog regelmatig dat de agenten zich gedurende de uitgaansavonden niet op alle overtredingen kunnen richten. Het doet zich regelmatig voor dat niet alle personen die met glaswerk op straat lopen beboet worden of in ieder geval erop geattendeerd worden dat zij een overtreding begaan. Andere ‘gewone’ overtredingen, zoals fietsen zonder licht, worden bijna niet bekeurd.

Na de observaties kan geconcludeerd worden dat de werkzaamheden van de agenten moeilijk of niet te meten zijn. Uit de interviews bleek dat de agenten zich hier ook daadwerkelijk van bewust zijn. De enige mogelijkheid van controle is de verzamelmutatie die de coördinatoren/ taakaccenthouders horeca aan het einde van de avond opstellen. De agenten zijn zich ervan bewust dat deze verslaglegging in de verzamelmutatie als controle van hun werkzaamheden kan dienen, maar zij hebben niet het idee dat hun leidinggevende het ook daadwerkelijk als direct controlemiddel inzet. Daarnaast kan het aantal bekeuringen, aanhoudingen enzovoort door hun leidinggevende nagekeken worden, maar ook een dergelijke controle doet zich slechts in beperkte mate voor. De agenten voelen zich dan ook niet gecontroleerd en hebben slechts een vermoeden wat de sancties zijn wanneer zij zich niet aan het beleid zouden houden. Ondanks het gebrek aan directe controle op de werkzaamheden en vastgestelde doelen, bijvoorbeeld in de vorm van targets, waaraan zij zouden kunnen afleiden wat hun leidinggevende van hen verwacht, hebben zij het idee dat zij aan de verwachtingen kunnen voldoen. De agenten uit Enschede leiden dit af uit het feit dat zij cijfers te zien krijgen waaruit blijkt dat het uitgaansgeweld en de –overlast over de afgelopen jaren gedaald is. Zowel de agenten uit Enschede als uit Hengelo geven aan dat niemand van de respondenten ooit een negatief functioneringsgesprek heeft gehad. Daaruit leiden zij ook af dat zij blijikbaar aan de verwachtingen van hun leidinggevende(n) voldoen.

Binnen de afdelingen Enschede-Binnenstad en Hengelo-Centrum zijn de horeca-teams gespecialiseerde afdelingen. Door de vaste structuur met coördinatoren of taakaccenthouders is er voldoende aandacht voor uitgaansgeweld en –overlast. Inmiddels is daardoor grote kennis en deskundigheid opgebouwd wanneer het om de binnenstad gaat. Deze kennis is tijdens een uitgaansavond op straat erg belangrijk. De agenten kunnen ‘bekenden’ direct aanspreken en ontvangen van het uitgaanspubliek belangrijke informatie, bijvoorbeeld in welk café een verdachte zich gedurende de avond ophoudt en met welke personen hij daar zit. Ik heb tijdens mijn onderzoek niet kunnen waarnemen dat er sprake is van concurrentie, statuswedijver of prestatiedrang. Agenten uit andere teams maken zelfs regelmatig gebruik van de kennis van het horeca-team.

Uit de gesprekken is gebleken dat de agenten in Enschede het idee hebben dat zij grip hebben op het probleem. Zij benadrukken dat uitgaansgeweld en –overlast nooit volledig zullen verdwijnen. Er zijn altijd personen die toch een overtreding begaan. En zware incidenten zoals schietpartijen zijn bijvoorbeeld moeilijk te voorspellen en te voorkomen. De agenten uit Hengelo hebben het idee dat ze op dit moment het uitgaansgeweld en de –overlast weten te beperken, maar zij durven niet te oordelen over de duur hiervan. Volgens hen is er in Hengelo namelijk altijd sprake van een ‘golfbeweging’ in het aantal incidenten.

In de praktijk blijkt dat zowel in Enschede als in Hengelo deels sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Eén van de veroorzakende factoren is de onvoldoende steun vanuit de lokale partijen. Dit heeft vaak te maken met de verschillende belangen en prioriteiten van de partijen. De horeca wil graag veel geld verdienen op een uitgaansavond. Daarnaast staat de gemeente (gedeeltelijk) los van de uitgaansavonden en wordt zij niet direct geconfronteerd met situaties die voortvloeien uit bijvoorbeeld afwezige regels of het niet nakomen van afspraken. Uiteindelijk is de politie de partij die met iedereen in aanraking komt die de afspraken niet nakomt en problemen ondervindt bij het handhaven van de regels. Het werk van de politie kan in dit geval niet los gezien worden van de afspraken met de andere partijen. Het kan zich namelijk voordoen dat het handelen van de agenten niet aansluit bij het beleid terwijl het handelen van de agent veroorzaakt wordt door de nalatigheid van andere partijen die hun eigen belang zwaarder laten wegen dan het nakomen van de afspraken.

De opvattingen van de agenten die ‘vast’ op uitgaansavonden werken sluiten grotendeels aan bij het beleid. Zij geven ook aan dat zij zich goed in het beleid kunnen vinden en werken tijdens een uitgaansavond grotendeels volgens het convenant. Dit geldt echter niet voor de agenten die niet altijd tijdens uitgaansavonden werken. Dat de opvattingen van enkele agenten niet aansluiten bij het beleid kan enerzijds verklaard worden door onvoldoende kennis op het gebied van het straatwerk tijdens uitgaansavonden en anderzijds doordat agenten onderdelen van het werk, zoals het dronken uitgaanspubliek, willen mijden. Het mijden van mensen, zich een groot gedeelte van de avond in de auto ‘verschuilen’ en/of het niet treffen van de juiste maatregelen bij de schending van afspraken die voortvloeien uit het convenant, dragen bij aan een discrepantie tussen beleid en uitvoering.

Ondanks dat de convenanten van beide steden een andere indeling hebben, staan in beide convenanten duidelijk de verantwoordelijkheden van alle partijen genoemd. Beide convenanten worden voortdurend aan de ontwikkelingen van de praktijk aangepast en bestaan daarom uit verschillende uitbreidingen. In de praktijk blijkt dat de aanpak van de agenten in Hengelo iets strikter is dan die van de agenten in Enschede. Dat heeft voornamelijk betrekking tot het gebruik van glaswerk op straat. Een ander verschil is de aanwezigheid van camera’s, wanneer zich een ongeregeldeheid voordoet waar geen politie bij aanwezig is, kunnen de personen die de beelden monitoren direct de agenten hiervan op de hoogte brengen. Tevens kent Enschede zogenaamde ‘hot-spots’. Doordat de agenten hier op bijzonder drukke momenten kunnen posten, voorkomen zij preventief veel opstootjes, onenigheden en eventuele vechtpartijen. Dat is in Hengelo onmogelijk omdat de horecagelegenheden verder van elkaar verwijderd liggen dan in Enschede. Ten

slotte kan Enschede beter waarborgen dat er altijd een horecakoppel op straat aanwezig is.

Een overeenkomst tussen beide steden is dat zij bepaalde regels niet kunnen handhaven of dat hun taken uitgebreid worden doordat de gemeente haar afspraken niet nakomt. In dat geval kan het gebeuren dat zich bij de politie een discrepantie tussen beleid en uitvoering voordoet die veroorzaakt wordt doordat een andere partij niet nakomt wat zij eerder beloofd heeft.

Uiteindelijk blijkt dat er in beide steden slechts in beperkte mate sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering bij het tegengaan van uitgaansgeweld en –overlast.

Terugkoppeling theorie

Uit de analyse, de interviews en de observaties blijkt dat de discrepantie tussen beleid en uitvoering zich slechts in beperkte mate voordoet. Ter verklaring van de discrepantie tussen beleid en uitvoering zijn de theorieën van Lipsky en Terpstra toegepast.

De agenten hebben, zoals Lipsky het ook beschrijft, te maken met middelen die chronisch ontoereikend zijn, er is meer vraag naar diensten dan dat de agenten kunnen leveren en de doelen en de verwachtingen zijn ambigu, vaag en soms zelfs conflicterend. Tevens zijn de werkzaamheden van de agenten nauwelijks meetbaar en hebben de agenten te maken met ‘cliënten’ die onvrijwillig klant zijn. In het geval van dit onderzoek is de discrepantie slechts in beperkte mate aanwezig. Het grootste deel van de regels wordt uit ‘automatisme’ door de agenten uitgevoerd, slechts een enkele regel/afpraak wordt niet in de praktijk omgezet. De discrepantie die wel aanwezig is kan verklaard worden door de aspecten die Lipsky beschrijft.

Na het verrichten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de agenten gedeeltelijk de mechanismen toepassen die Lipsky beschrijft. De agenten selecteren inderdaad de cliënten die zij gaan helpen, dat blijkt uit het feit dat zij niet alle overtredingen bekeuren en hun aandacht voornamelijk vestigen op het daadwerkelijke uitgaansgeweld en de –overlast.

Het herdefiniëren vindt nauwelijks plaats. Dat komt omdat de afspraken en maatregelen uit het convenant grotendeels weergeven wat de agenten toch al zouden doen, ook zonder convenant. De samenwerking vloeit echter wel voort uit het convenant. En de uitvoering kost de agenten geen enkele moeite. Dat komt doordat de eigen opvattingen van de agenten op dit punt overeenkomen met het beleid. Bovendien zijn zij ervan overtuigd dat het bijdraagt aan het doel van een veilige binnenstad.

De theorie van Terpstra verklaart dat een overeenkomst tussen de eigen opvatting van de agent en het beleid bijdraagt aan een betere doorwerking van het beleid in het politiestraatwerk. In het geval van dit onderzoek is dit duidelijk terug te zien. Alle coördinatoren en taakaccenthouders horeca voelen zich sterk verbonden met de binnenstad en hun ideeën, normen, waarden en opvattingen komen in sterke mate overeen met het beleid.

Het derde mechanisme dat Lipsky beschrijft is de dominante rol die een *street-level bureaucrat* aan kan nemen. De politie is inderdaad in alle opzichten een dominante partij, zij bepalen of en hoe lang ze met iemand een gesprek aangaan, wat ze wel of niet vertellen en wanneer zij ingrijpen. En bovendien dwingen zij een zekere mate van respect af met hun uniform en hun wapens. Dit houdt in dat de agenten dus in sterke mate kunnen bepalen of het beleid inderdaad toegepast wordt en zo ja, op wie. En doordat zij deze 'macht' hebben, kunnen zij de discrepantie tussen beleid en uitvoering creëren.

5.1.1 Discussie naar aanleiding van de theorieën en de praktijk

Lipsky zegt dat in elke bureaucratische organisatie sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Volgens hem is dit onvermijdelijk. De discrepantie tussen beleid en uitvoering wordt veroorzaakt door de factoren waarmee de street-level bureaucrat tijdens zijn werk geconfronteerd wordt. Zij hebben tot gevolg dat de agenten selectief te werk gaan en dat zij hun gedrag niet snel zullen veranderen/aanpassen aan nieuw beleid. De herdefiniëring van doelen vindt in dit geval nauwelijks plaats.

In Enschede en Hengelo is slechts van een beperkte discrepantie sprake, ondanks het feit dat de agenten met alle factoren die Lipsky noemt in aanraking komen.

De abstracte manier waarop het beleid, in dit geval de convenanten, grotendeels geformuleerd is kan ertoe leiden dat de agenten de werkzaamheden op hun eigen manier invullen (zie Lipsky). Het kan echter ook betekenen dat de regels zo vaag zijn dat het bijna onmogelijk is om ervan af te wijken of dat het beleid grotendeels weergeeft wat iedereen zou doen wanneer hij zijn 'boerenverstand' zou gebruiken. Dit laatste komt overeen met de uitspraken van de agenten. Zij geven aan dat het convenant hun niet dwingt om anders te werk te gaan dan dat zij normaal zouden doen. En door de afwezige controle op de werkzaamheden hebben de agenten voldoende ruimte om een eigen invulling aan hun werk te geven. De vraag die hieruit voortkomt is dus of het beleid überhaupt zinvol is. De agenten kennen geen doelen en worden niet op hun werkzaamheden afgerekend. Bovendien kennen zij niet het volledige convenant.

De discrepantie die zich in Enschede en Hengelo voordoet lijkt voort te komen uit de onvoldoende concrete formulering van het convenant. Ter illustratie, in het convenant van Enschede staan afspraken genoemd waarvan de agenten over hun betekenis tegenstrijdige antwoorden geven. Het is dus onbekend wat met de betreffende afspraak bedoeld wordt. Ik vraag mij af: hoe kan het beleid uitgevoerd worden wanneer onbekend is wat het inhoudt? Een ander voorbeeld is een afspraak uit het convenant van Hengelo; hierin staat geschreven dat de politie goed bereikbaar moet zijn, wat dit inhoudt staat niet in het convenant toegelicht.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat in Enschede en Hengelo bijna geen sprake van een discrepantie tussen beleid en uitvoering is. De discrepantie die zich wel voordoet kan onder andere verklaard worden met behulp van een aantal aspecten van de theorie van Terpstra. Hij geeft aan dat de discrepantie bijvoorbeeld veroorzaakt kan worden doordat een enkele partij zich niet aan de afspraken houdt. Een voorbeeld hiervan doet zich inderdaad in Enschede voor: de gemeente houdt zich niet aan de afspraken rondom de

PUB-ploeg. En in Hengelo is het voor de politie onbegonnen werk om de taxichauffeurs die in de binnenstad rijden te bekeuren. Aangezien de gemeente nog geen paaltjes heeft laten plaatsen kan de politie de automobilisten slechts de toegang tot de binnenstad verbieden. En als de automobilisten zich niet aan deze regels houden, is een bekeuring het enige gevolg. De vraag die zich nu voordoet is of de discrepantie die wel aanwezig is voortkomt uit het feit dat het beleid onvoldoende doorwerkt in het straatwerk of doordat het onvoldoende concreet geformuleerd is.

5.2 Aanbevelingen

Door mijn onderzoek ben ik uiteindelijk tot een aantal aanbevelingen gekomen die ertoe zullen bijdragen dat het handelen van de agenten meer in overeenstemming zal komen met het beleid. De aanbevelingen zullen puntsgewijs besproken worden.

Aanbevelingen die leiden tot minder discrepantie

- In de huidige situatie zijn de agenten nog regelmatig onbekend met de afspraken en regels. Daardoor kan een discrepantie tussen beleid en uitvoering ontstaan. Dit kan voorkomen worden wanneer elk team een kort beleidsstuk schrijft over de rol van, en de verwachtingen ten opzichte van, een agent die op een uitgaansavond op straat werkt. Het doel hiervan is dat de agenten duidelijk voor ogen hebben wat hun rol op straat is en wat de eisen van de leiding zijn. Tevens raken de agenten bekend met de doelen en de afspraken en weten ze beter wat er in de binnenstad speelt. Met als gevolg dat zij het beleid beter in de praktijk kunnen omzetten. In hoeverre de agenten dit in de praktijk ook daadwerkelijk zullen toepassen is afhankelijk van hun persoonlijke visie, aanpak en betrokkenheid.
- Wanneer zich veranderingen voordoen ten opzichte van de regels in het uitgaansgebied, zoals de invoering van het 'Kwaliteitskeurmerk Veilig Uitgaan' of het nieuwe beleid ten opzichte van taxi's, dient dit gedurende een week in elk shiftnieuws opgenomen te worden. Alle agenten die op een uitgaansavond werken, beginnen hun werk door deel te nemen aan het gezamenlijke shiftnieuws. Wanneer nieuw beleid hierin opgenomen wordt, zal elke agent op de hoogte zijn van de ontwikkelingen. Zij kennen dan de reden voor de invoering van de afspraken, weten hoe zij moeten handelen en wat de vervolgstappen zullen zijn. Met als gevolg dat zij het nut van de regels zullen erkennen en weten dat er vervolg op hun werk komt. Daardoor wordt betrokkenheid gecreëerd en kan het beleid beter in de praktijk omgezet worden.
- In de convenanten staat dat de politie de verantwoordelijkheid heeft om met "bindingsfunctionarissen" te werken (Convenant "Veilig uitgaan" in Enschede, 2003:8, deel 2). Om aan deze afspraak te kunnen voldoen is het belangrijk om ervoor te zorgen dat gedurende elke uitgaansavond minimaal één agent van het horeca-team ook daadwerkelijk uit de betreffende stad komt of er al langere tijd als wijk- of jeugdagente werkzaam is.

- Een makkelijke manier voor de politieagenten van het horecakoppel om aan de kernwoorden ‘kennen en gekend worden’ te voldoen, is door langs de verschillende horecagelegenheden te gaan en een ‘praatje te maken’. Dat heeft niet alleen een preventieve werking, maar zorgt er ook voor dat men elkaar beter kent en beter van lopende zaken op de hoogte is. Ook het uitgaanspubliek komt op een zodanige manier in een hele andere setting met de politie in contact en zal ze makkelijker aanspreken. Uiteraard moet het niet zo zijn dat agenten zich in kroegen gaan verschuilen of zich in te drukken horecagelegenheden met erg luide muziek ophouden. Dat zou juist ten koste van de bereikbaarheid en de inzetbaarheid gaan. Door deze maatregel wordt niet alleen voldaan aan de afspraken uit de convenanten, maar wordt preventief uitgaansgeweld en –overlast voorkomen.
- De herkenbaarheid van politiemedewerkers op straat draagt bij aan een betere band tussen de verschillende partijen uit het convenant. Dit heeft voornamelijk betrekking op de relatie tussen de politie en de horeca, maar ook op de relatie tussen de politie en het uitgaanspubliek. Doordat ‘vaste’ mensen op straat werken, zal makkelijker een soort van vertrouwensband ontstaan. De horeca zal sneller om hulp vragen en, wanneer nodig, de politie assisteren. Het publiek zal zich beter op straat gedragen omdat zij herkend worden en de agenten ze persoonlijk kunnen aanspreken. Daarom is het belangrijk dat het horeca-team uit vaste coördinatoren bestaat. Deze coördinatoren moeten tijdens uitgaansavonden ondersteund worden door agenten die graag op uitgaansavonden werken. Dit zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden door het opzetten van een pool van een aantal agenten die graag tijdens uitgaansavonden willen werken. Op deze manier werken alleen mensen op straat die de afspraken uit het convenant kennen en weten op welke manier opgetreden moet worden. Het beleid zal beter in de praktijk omgezet worden en daardoor is er minder sprake van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Bovendien wordt er aan een afspraak uit het convenant voldaan, de politie werkt namelijk bewust aan ‘kennen en gekend worden’.
- Op dit moment gaat in Hengelo de verslaglegging, die de agenten tijdens de uitgaansavonden verrichten, ten koste van de aanwezigheid van de agenten op straat. Wanneer de agenten weinig op straat zijn voldoen zij niet aan de intenties die in de convenant staan en ontstaat een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Om te kunnen waarborgen dat de agenten van het horecakoppel meer op straat aanwezig zijn, zou in Hengelo de huidige werkwijze bij een aanhouding aangepast moeten worden aan de methode van Enschede.

Literatuurlijst

- Dijkstra, W., Smit, J. (1999), *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding*, Amsterdam: VU Uitgeverij
- Gemeente Hengelo (2008), *Werkplan Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan Gemeente Hengelo*, versie april 2008
- Hoogerwerf, A. (1987) *De levensloop van problemen: Definiëring, precisering en oplossing*, in: *Beleidswetenschap*, 1 (2), juni, pp.159-181
- Hoogerwerf, A. (1993) *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Keijzers, M.G.J. (2006) *Ingangen voor uitgaansbeleid. Verkennend onderzoek naar uitgaansbeleid van Nederlandse gemeenten*, Scriptie, Enschede: Universiteit Twente
- Kwaliteitskring Enschede (2003), *Convenant "Veilig Uitgaan" in Enschede*, Enschede: Gemeente Enschede
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation
- Projectgroep uitgaansoverlast (september 2000), *Rapportage projectgroep uitgaansoverlast in de politieregio Twente*, Politieregio Twente
- Regionale projectgroep Uitgaansoverlast (2002), *Convenant Veilig Uitgaan Hengelo*, Hengelo: Gemeente Hengelo
- Regionale projectgroep Uitgaansoverlast (2007), *Handhaving Horeca*, Hengelo: Gemeente Hengelo
- Regionale projectgroep Uitgaansoverlast (2007), *Individueel Convenant Veilig Uitgaan Hengelo*, Hengelo: Gemeente Hengelo
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Stol, W.Ph. & A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foerderer, L. van Heel (2004) *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Zeist: Kerckebosch
- Terpstra, J. (2002) *Sturing van politie en politiewerk*, Zeist: Kerckebosch BV
- Van der Torre, E.J. (2004) *Politiewerk. Politiestijlen, Community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samsom

Internetbronnen

Algemene rekenkamer, Tweede Kamer der Staten Generaal, 29661 *Convenanten uitgaansgeweld, nr.2 rapport (vergaderjaar 2003-2004)*,
http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p343_tk29661_2.pdf, 22 mei 2008

Algemene rekenkamer, Tweede Kamer der Staten Generaal, *29661 Convenanten uitgaansgeweld, nr.2 rapport (vergaderjaar 2003-2004)*, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p343_tk29661_2.pdf , 14 augustus 2008

Centraal Planbureau, *Prestatiecontracten voor politiekorpsen moeilijk effectief vorm te geven (20 mei 2003)*, http://www.cpb.nl/nl/news/2003_18.html , 1 mei 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Antwoorden op Kamervragen over van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de convenanten uitgaansgeweld (1 dec. 2004)*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/kamerstukken?popup=t...&ActItnIdt=12971> , 10 maart 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Antwoorden op Kamervragen over van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de convenanten uitgaansgeweld (1 dec. 2004)*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/kamerstukken?popup=t...&ActItnIdt=12971> , 20 mei 2008

Politie, *Website*, <http://www.politie.nl> , 4 juni 2008

Observaties

Wijkteam Enschede binnenstad, de nacht van donderdag 24 april op vrijdag 25 april 2008, onder begeleiding van Bennie Visschedijk.

Wijkteam Enschede binnenstad, de nacht van vrijdag 16 mei op zaterdag 17 mei 2008, onder begeleiding van Bennie Visschedijk en René Schouten.

Wijkteam Enschede binnenstad, de nacht van vrijdag 30 mei op zaterdag 31 mei 2008, onder begeleiding van Arno Nijhoff.

Wijkteam Enschede binnenstad, de nacht van vrijdag 13 juni op zaterdag 14 juni 2008, onder begeleiding van Bennie Visschedijk.

Wijkteam Hengelo Centrum-Zuid, de nacht van zaterdag 14 juni op zondag 15 juni 2008, onder begeleiding van Marjolein Bannink en Levent Turegun.

Wijkteam Hengelo Centrum-Zuid, de nacht van zaterdag 21 juni op zondag 22 juni 2008, onder begeleiding van Ralph Morsman.

Wijkteam, Hengelo Centrum-Zuid, de nacht van zaterdag 28 juni op zondag 29 juni 2008, onder begeleiding van Marjolein Bannink

Interviews

Wijkteam Enschede binnenstad, Goksel Komurcu, 14 april 2008

Wijkteam Enschede binnenstad, Marscha Schreurs, 21 april 2008

Wijkteam Enschede binnenstad, René Schouten, 22 april 2008 en 3 juli 2008

Wijkteam Enschede binnenstad, Arno Nijhoff, 23 april 2008 en 18 juli 2008

Wijkteam Hengelo Midden, Hans Brand, 10 juni 2008

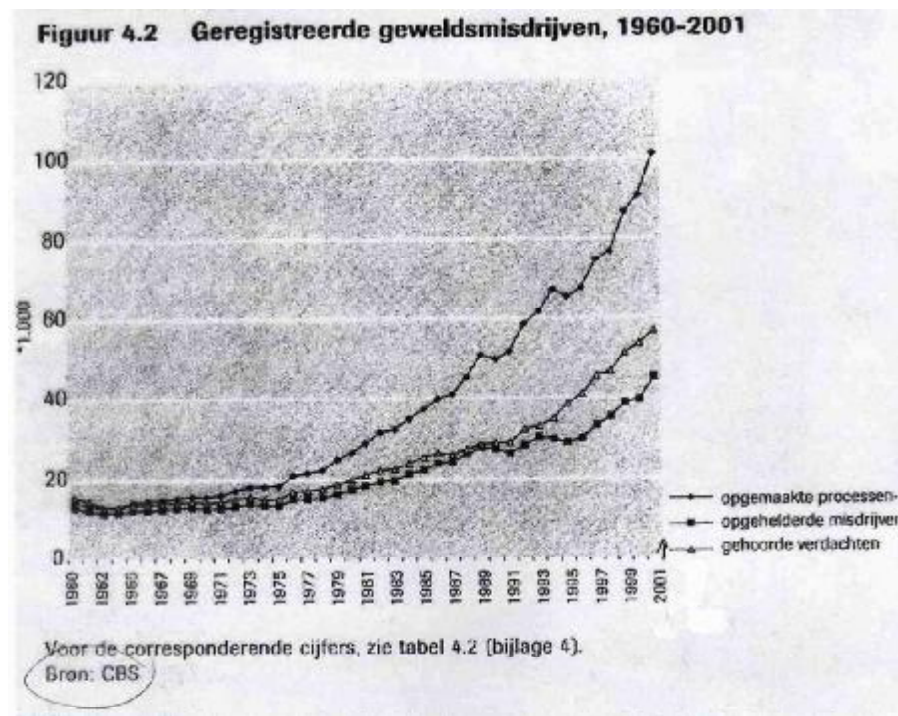
Wijkteam Hengelo Midden, Marjolein Bannink, 10 juni 2008

Wijkteam Hengelo Midden, Ralph Morsman, 13 juni 2008 en 8 juli 2008

Wijkteam Hengelo Midden, Levent Turegun, 13 juni 2008 en 2 september 2008

Bijlagen

Bijlage 1 Geregistreeerde geweldsmisdrijven in Nederland in de periode 1960-2001



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Bijlage 2 Ondervonden delicten in Nederland in de periode 1997-2003

Tabel 10.1 In Nederland ondervonden delicten, bevolking van 15 jaar en ouder, 1997-2003
(in absolute aantallen x 1000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
totaal ^a	4544	4687	4781	4674	4618	5142	4808
waarvan							
gewelddelicten	860	954	998	896	1058	1081	1093
diefstaldelicten	1853	1812	1703	1791	1683	1893	1716
vernielingen	1656	1755	1881	1796	1693	1961	1815
doorrijden na ongeval	174	165	193	191	185	207	184
kwaadwillige telefoontjes	899	869	866	727	669	594	628
overige delicten	77	85	73	72	89	88	114

a Exclusef kwaadwillige telefoontjes en overige delicten.

Bron: CBS (POLS'97-'03)

Bron: Centraal Planbureau, 2004:462

Bijlage 3 Aantal gemelde delicten van de jaren 1997, 1998 en '99 voor de regio Twente

“Incidenten op basis van meldingen, gefilterd op basis van de nadere omschrijving van de locatie waar het incident plaats heeft gevonden (horeca en openbare plaats).” Het gaat hierbij om politiecijfers over uitgaans- (en gewelds-) overlast (Projectgroep uitgaansoverlast, politieregio Twente, september 2000:11)

Aantal Incidenten^a

Count

			CLUSTER							Total
			Vernieling	Geweld	Openb. schennis	Bedreiging	Drugs	Openb.orde	Overlast	
JAAR	1997	HO	104	276	1	33	35	8	77	534
		OP	4808	1093	143	301	158	99	2682	9284
	1998	HO	133	310	1	39	14	8	76	581
		OP	4770	1042	160	267	138	114	2740	9231
	1999	HO	105	295	3	52	37	25	68	585
		OP	4664	1226	166	325	115	143	2877	9516
	Total	HO	342	881	5	124	86	41	221	1700
		OP	14242	3361	469	893	411	356	8299	28031

a. Filter: incidenten, NO. (dus nog niet WBS)

Bovenstaand figuur, gefilterd op de nachtelijke en ochtend uren (tussen 21.00 uur 's avonds en 7.00 uur 's morgens).

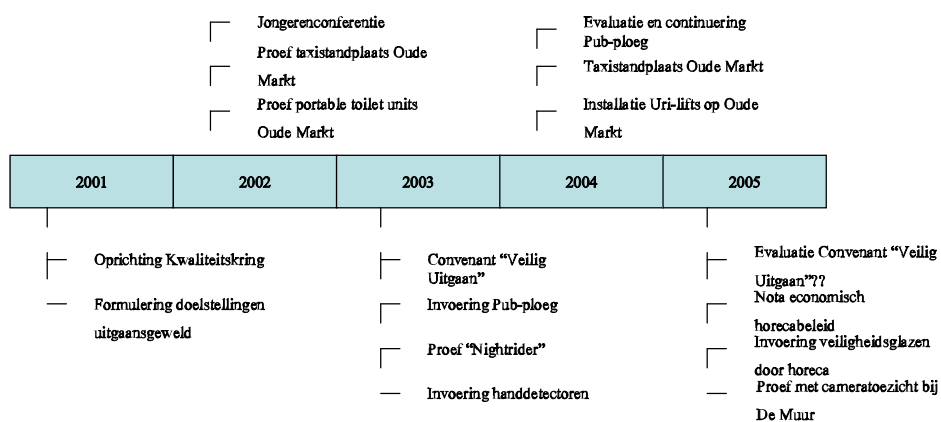
Totaal aantal incidenten tussen 21.00 uur en 7.00 uur

Count

		JAAR			Total
		1997	1998	1999	
UUR	0	86	94	104	284
	1	121	131	130	382
	2	133	159	178	470
	3	156	164	193	513
	4	144	152	179	475
	5	68	112	153	333
	6	25	39	62	126
	21	82	77	83	242
	22	81	76	81	238
	23	71	83	92	246
Total		967	1087	1255	3309

Bijlage 4 Maatregelen gemeente Enschede voor tegengaan uitgaansgeweld

Schematisch gezien zijn de volgende momenten in de tijd van 2001 tot en met 2005, voor het beleid dat in Enschede opgesteld is om uitgaansgeweld tegen te gaan, erg belangrijk geweest (Keijsers, 2006:45):



Bijlage 5 Politiecijfers inzake uitgaans- en geweldsoverlast over 2005-2007 (Enschede).

Enschede 2005		Dag							totaal
		zo	ma	di	wo	do	vr	za	
	0	18	1	0	2	6	10	15	52
	1	25	3	3	3	5	15	12	66
	2	35	2	1	1	4	10	17	70
	3	37	1	3	6	3	16	20	86
	4	45	2	3	1	3	21	21	96
	5	25	2	1	1	6	10	15	60
	6	4	0	1	1	1	3	1	11
	21	2	6	10	3	16	8	5	50
	22	2	3	8	1	10	9	9	42
	23	3	6	2	4	5	6	7	33
totaal		234	91	95	82	139	181	194	566

Enschede 2006		Dag							totaal
		zo	ma	di	wo	do	vr	za	
	0	9	6	5	1	7	10	6	44
	1	16	7	3	4	3	21	19	73
	2	30	4	4	4	9	16	23	90
	3	47	3	1	1	6	12	31	101
	4	45	2	3	4	6	24	30	114
	5	38	0	0	1	0	8	12	59
	6	9	0	1	0	0	0	4	14
	21	2	12	7	10	12	12	5	60
	22	1	2	3	5	10	6	6	33
uur	23	1	1	1	4	5	9	10	31
totaal		233	120	95	107	132	190	213	619

Enschede 2007		Dag							totaal
		zo	ma	di	wo	do	vr	za	
	0	11	2	4	7	1	6	10	41
	1	23	4	2	2	2	14	13	60
	2	20	3	3	4	5	16	22	73
	3	30	3	3	3	5	20	22	86
	4	32	2	1	4	5	21	18	83
	5	32	1	1	1	0	5	5	45
	6	6	0	0	0	1	2	1	10
	21	5	8	7	7	14	5	6	52
	22	2	5	5	5	5	7	2	31
uur	23	6	1	2	5	6	14	14	48
totaal		212	103	98	104	138	194	214	529

