

ARTIKELEN

De Collectieve Horeca Ontzegging: uitsluiting uit de publieke ruimte?

Marc Schuilenburg & Ronald van Steden*

Inleiding

In zijn boek *Stad* verwijt Lodewijk Brunt (1996, 70-85) de sociale wetenschappen 'diëcentrisme'. Stadsonderzoek naar wat zich afspeelt in de avondlijke en nachtelijke uren wordt volgens hem zelden ondernomen. Wetenschappers zouden zich vooral bezighouden met wat er overdag gebeurt. Dat is opvallend, omdat het nachtelijk leven tal van aangrijpingspunten biedt voor onderzoek. Aan de ene kant is er 'de tijd voor opwinding en vermaak', zoals Brunt (1996, 75) dat noemt, die allerlei wilde associaties oproept. Denk aan kotsende meisjes in erg korte rokjes en op veel te hoge stilettohakken, comadrinkende corpballen in hun ontgroeijingstijd en opgefokte vechtersbazen met grote tatoeages op hun lichaam. Aan de andere kant is er de sociale controle op het nachtelijk leven, die loopt van het aanbrenge van elektrische straatverlichting in de negentiende eeuw, via het opleggen van vaste sluitingstijden voor de horeca tot het inrichten van liefdeskamers waar zwervers seks kunnen hebben en het ophangen van camera's op de pleinen en straten van nu.

Hoewel de constatering juist is dat er van oudsher weinig wetenschappelijke interesse is in de latere uren van het stedelijk leven, vindt er in de laatste twee decennia een opvallende kentering plaats richting meer onderzoek naar de nachtelijke activiteiten in de stad. Dit gebeurt onder de Engelse noemer *Night Time Economy* (NTE). Het meestal Britse onderzoek naar de NTE concentreert zich daarbij op de activiteiten die de nacht tot een 'wereld op zich' maken. Zo ligt sterk de nadruk op de consumptie van (grote hoeveelheden) alcohol en drugs in cafés en discotheken en is er de nodige studie verricht naar alle agressie en geweld waarmee dat gepaard gaat (onder andere Finney, 2004; Hobbs e.a., 2003; Hadfield, 2006; Tierney, 2006; Graham & Homel, 2008). Minder aandacht is er voor de andere kant van de nacht, dat wil zeggen: het effect van maatregelen om het nachtleven veiliger, en dus aantrekkelijker, te maken voor bezoekers. Onderzoek hiernaar beperkt zich vooral tot de manier waarop barpersoneel en portiers agressie trachten te voorkomen en hoe ze omgaan met uitgaansgerelateerd geweld in het Verenigd Koninkrijk.

* Dr. mr. Marc Schuilenburg is universitair docent aan de afdeling Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. E-mail: m.b.schuilenburg@vu.nl. Dr. Ronald van Steden is universitair docent aan de afdeling Politicologie & Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Sinds enkele jaren wordt in tal van Nederlandse gemeenten gewerkt aan het verbeteren van het veilig uitgaan. Een van de meest opvallende instrumenten die hierbij wordt toegepast, is de Collectieve Horeca Ontzegging (CHO). Met de CHO worden overlastplegers voor een periode van maximaal vijf jaar uit de horeca geweerd door hen een ontzegging op te leggen die van kracht is in alle horeca-ondernemingen die aan deze maatregel meedoen. In dit artikel wordt nagegaan of de doelstelling van de CHO daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dat gebeurt aan de hand van de volgende probleemstelling: Hoe wordt de CHO in de praktijk gehandhaafd en wat zijn de effecten hiervan voor de kwaliteit van de publieke ruimte?

De relevantie van ons artikel ligt ten eerste in het feit dat er weinig bekend is over de toepassing en de (neven)effecten van de CHO (Regioplan, 2011, 39).¹ Dat roept de vraag op of de koele juridische gedachte van ‘gereguleerd uitgaan’ die aan de CHO ten grondslag ligt, binnen ‘een wanordelijk nachtleven vol drank en drugs’ functioneert en kan functioneren. Ten tweede is het artikel relevant vanwege de onduidelijke consequenties van de CHO-maatregel met betrekking tot de rechtsbescherming van burgers. De CHO heeft immers kenmerken van een straf die in beginsel ook door een rechter zou kunnen worden opgelegd. Het gaat dan ook om een ingrijpende belemmering in het (uitgaans)leven van een persoon met een horecaverbod op zak (Rechtbank Almelo, 2010). Ten derde, en samenhangend met het voorgaande punt, geeft de CHO aanleiding om de controlekant van het nachtelijke uitgaansleven serieus te nemen. Zo wordt in de literatuur gesproken van een ‘controlecultuur’ (Garland, 2001), eenzijdig gericht op het uitsluiten van personen (Young, 1999). Maar klopt dat beeld ook?

De opzet van dit artikel is als volgt. In de volgende paragraaf geven we een preciezer schets van wat moet worden verstaan onder de term *Night Time Economy*. Daarna komt de inhoud van de CHO aan bod. Aansluitend behandelen we andere verboden die veel gelijkenis vertonen met de CHO, zoals de Collectieve Winkelontzegging en het tramverbod. Na de bespreking van de methode van onderzoek gaan we in op de vraag hoe horecaondernemingen hun verantwoordelijkheid invullen met betrekking tot het opleggen van de CHO-maatregel. Tot slot beantwoorden we de vraag wat de oplegging van deze nieuwe maatregel betekent voor de kwaliteit van de publieke ruimte.

Night Time Economy

Een belangrijke drijvende kracht achter de CHO zijn ideeën die vanuit het Verenigd Koninkrijk zijn komen overwaaien en bekendstaan onder de naam *Night Time Economy* (NTE). Vaak nemen beleidsmakers en politici aan dat deze ideeën effectief zijn en ook in Nederland kunnen worden toegepast. Op de vraag wat de NTE eigenlijk inhoudt, is echter geen eenduidig antwoord te geven. NTE is een containerbegrip dat wordt gebruikt voor een breed arrangement aan sociale en culturele activiteiten die plaatsvinden tijdens de nachtelijke uren in stedelijke gebieden. De nadruk ligt hierbij enerzijds op de economische betekenis van de horeca en het nachtleven voor een stad. Denk bijvoorbeeld aan de toename van bedrijvigheid in stedelijke centra en de impuls die het nachtleven geeft aan stede-

lijke vernieuwing. Zo zijn in Rotterdam en Amsterdam de afgelopen jaren leegstaande bedrijfsruimten en fabrieken omgetoverd tot hippe nachtclubs en poppodia. Het aantal bars en cafés dat zich in de binnenstad met succes vestigt, groeit bovendien gestaag, tegelijkertijd met het aantal werknemers in deze sector (Tierney, 2006, 454). Anderzijds raakt de term NTE aan aspecten van sociale veiligheid. Zo is het grootste deel van de incidenten in de NTE alcohol- en drugsgerelateerd. Het daarmee gepaard gaande uitgaansgeweld vergt daarom een eigen, liefst stevige, aanpak.

Een probleem met betrekking tot de NTE als containerbegrip is dat auteurs er steeds meer onder scharen. Zo spreken Hobbs en anderen (2003) over het belang van *licensed premises*: horecagelegenheden met een alcoholvergunning die een centrale rol spelen in het reilen en zeilen van de NTE. Onderzoekers van de universiteit van Sydney (Rowe e.a., 2008) zien de NTE echter breder en leggen de nadruk op *alle* vrijetijdsactiviteiten en uitgaanservaringen in de avond die te maken hebben met vermaak. Voorts ziet Edwards (2010) de NTE als de legale en *illegale* consumptie van middelen in ondernemingen voor vrije tijd en entertainment met een alcoholvergunning. Daarbij gaat het hem niet alleen om horeca zoals cafés, maar omvat de NTE ook eet- en dansgelegenheden. Het gevaar van dit soort *concept stretching* is dat er geen oog meer is voor de verschillen tussen typen ondernemingen en de overlast en criminaliteit waarmee het nachtleven gepaard kan gaan.²

Vooraf (overmatige) alcoholconsumptie en drugsgebruik geven aanleiding tot verschillende problemen en ongeregelde heden in en rond uitgaansgelegenheden. Te denken valt aan onder meer uitgaansgeweld, verkeersonveiligheid, seksueel misbruik en baldadigheid (Chatterton & Hollands, 2002; Van Aalst & Van Liempt, 2011; Finney, 2004; Dorset Police, 2009; Hadfield & Newton, 2010). Ook krijgen horecaondernemingen te maken met klanten die voor overlast zorgen in hun onderneming. Het kan hierbij gaan om allerlei delicten, die uiteenlopen van geweld tot seksuele intimidatie en van vernieling tot de handel in drugs. Een verklaring voor het crimineel en overlastgevend gedrag wordt gezocht in het feit dat de NTE zich bevindt in plekken en op tijden die inherent criminogeen zijn. Daar waar overmatig alcohol- en drugsgebruik plaatsvindt, op momenten waar de bindingen met het leven van overdag wat losser worden, zal ook de kans op criminaliteit en overlast toenemen (Hobbs e.a., 2003, 2005a, 2005b).

Twee, in het verlengde van elkaar liggende, strategieën kunnen worden onderscheiden waarmee de overheid criminaliteit en overlast in de NTE wil aanpakken. Aan de ene kant worden bezoekers van de NTE gecontroleerd via gelegenheidsbeperkende maatregelen. In Nederland kan hierbij worden gedacht aan preventief fouilleren, cameratoezicht, mobiele toiletten, piepende mosquito's, samenscholingsverboden en de inzet van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) tegen verdachte ondernemers en bedrijven (onder andere Vedder e.a., 2007; Van Aalst & Schwanen, 2009; Van Aalst & Van Liempt, 2011). Aan de andere kant wil de overheid de kwaliteit van de binnenstad vergroten door nieuwe partijen zoals horecaondernemers en particuliere beveiligers verantwoordelijk te maken voor uitgaansgerelateerde veiligheidsproblemen. Daarbij probeert de overheid invloed uit te oefenen op de professionaliteit van

deze nieuwe partijen die belast zijn met de controle in de NTE. Een goed voorbeeld hiervan is het opleiden en trainen van personeel in de horeca en het verlenen van vergunningen aan beveiligers om toezicht te houden in uitgaansgelegenheden. Ook deze partijen passen in de praktijk concrete maatregelen toe om de overlast te verminderen en het veiligheidsgevoel van bezoekers te vergroten.

De toename van het aantal veiligheidsmaatregelen in uitgaansgebieden heeft in de literatuur geleid tot kritische geluiden. Zo wordt gewezen op het feit dat wildplassen of schreeuwen, zaken die vroeger niet in termen van criminaliteit werden gedefinieerd, in toenemende mate het ijkpunt worden van programma's zoals *Veilig Uitgaan* (Van Aalst & Van Liempt, 2011). Ook wordt in de literatuur gewaarschuwd voor het ontstaan van hygiënische *zero friction* omgevingen, dat wil zeggen: steriele en voorspelbare plekken waarin publieke en private partijen streven naar het zo goed mogelijk bedwingen van risico's (Van Steden & Roelofs, 2009). Veel (semi)openbare ruimten worden tegenwoordig dusdanig ontworpen en gereguleerd dat onverwachte gebeurtenissen zo veel mogelijk kunnen worden uitgebannen. Dit streven kan ten koste gaan van een fijne sfeer en kan leiden tot gevoelens van wantrouwen en zelfs onveiligheid (Van Aalst & Schwanen, 2009). Bovendien merken auteurs op dat de uitgebreide regelgeving en vergaande regulering van menselijk gedrag in de publieke ruimte 'ten koste kan gaan van informele regulering en spontane conflictoplossing door burgers zelf' (Van Stokkom, 2009, 117).

De Collectieve Horeca Ontzegging

Uit het bovenstaande blijkt dat het nachtelijk leven een interessant onderzoeks-terrein is voor wie geïnteresseerd is in de effecten van maatregelen zoals de Collectieve Horeca Ontzegging (CHO) en de gerelateerde Individuele Horeca-ontzegging (IHO). De belangrijkste doelen van de CHO en de IHO draaien namelijk om het verbeteren van de veiligheid in de publieke ruimte, het tegengaan van openbare-ordeverstoringen en het bestrijden van de lokale drugscriminaliteit (KHN Modelprotocol CHO, 2010). De maximale duur van een IHO bedraagt hierbij een jaar en een CHO bedraagt maximaal vijf jaar. De laatste ontzegging wordt opgelegd bij recidive en bij ernstige vormen van overlast, bijvoorbeeld handel in drugs of het bezit van een vuurwapen (KHN Modelprotocol CHO, 2010). Opvallend is dat overtreders zonder een strafrechtelijke veroordeling voor een bepaald delict als bijkomende straf kunnen worden geweerd uit alle horecaondernemingen in een gemeente die zijn aangesloten bij de CHO-maatregel. Dit betekent dat overtreders ook geen toegang hebben tot de horecaondernemingen waarin ze geen problemen hebben gemaakt.

De bij het CHO-beleid aangesloten horecaondernemingen zijn herkenbaar aan de sticker bij de voordeur: 'Deelnemer Collectieve Horecaontzegging'. In de meeste gevallen beslissen de portiers over het opleggen van een CHO en het naleven van eerder afgegeven CHO's. Hierbij moet wel contact worden opgenomen met de politie. De politie verstrekt vervolgens de gegevens van de overlastpleger aan de horecaondernemer, die in samenwerking met de politie de duur van de ontzeg-

ging bepaalt (KHN Modelprotocol CHO, 2010). Uiteindelijk kan de ontzegging officieel worden overhandigd of aangetekend verstuurd worden naar de persoon in kwestie. Wanneer een persoon met een ontzegging een aangesloten horecagelegenheid toch binnentreedt, wordt er aangifte gedaan wegens een strafbaar feit, namelijk lokaalvredebreuk (artikel 138 Wetboek van Strafrecht (Sr)). Om bij te houden wie in het bezit is van een CHO, wordt gebruikgemaakt van een afgeschermd database op een aparte beveiligde website. Alleen horecaondernemers hebben toegang tot de database. Om personen met een CHO makkelijker te kunnen herkennen mogen horecaondernemers hun beveiligingspersoneel en leidinggevend in de gelegenheid stellen om foto's te zien op de website.

De CHO kan worden geïnterpreteerd als een voorbeeld van wat Adam Crawford (2003) 'contractuele sturing' (*contractual governance*) noemt. Hij doelt hiermee op onder meer huisregels die aangeven welk gedrag acceptabel is en welk niet. Bij het binnengaan van een café, pretpark, stadion, winkel(centrum), vliegtuig of tram waarin zulke huisregels gelden, gaan mensen (stilzwijgend) een contract aan dat zij zich naar behoren zullen gedragen. Deze contracten kenmerken zich door een systeem van wederkerigheid of gemeenschappelijkheid doordat afspraken worden gemaakt over wat partijen doen en niet doen, wie verantwoordelijkheid heeft voor het uitvoeren van bepaalde taken en het gebruik dat daarbij wordt gemaakt van beschikbare middelen. Tegelijkertijd sluiten genoemde contracten aan bij een concreet verlangen in de samenleving om de toekomst onder controle te brengen door allerlei maatregelen te verordonneren teneinde onwelkom gedrag te voorkomen. In de schaduw van het strafrecht wordt zo een 'eigen normaliteit of lokale jurisprudentie' (Schuilenburg, 2012, 153) gecreëerd.

De invoering van contracten sorteert ten minste twee verschillende effecten. Allereerst leiden het negeren van (impliciete) gedragsregels en de contractbreuk die daarmee gepaard gaat tot een overtreding in bestuursrechtelijke zin. Dat biedt bijvoorbeeld horecaondernemingen een concreet instrument om bezoekers die zich ernstig misdragen voor langere tijd te weren uit de horeca. Daarnaast is het mogelijk de overtreding op te schalen naar de strafrechtelijke sfeer als een houder van een CHO dit verbod negeert. Wat begon als een overtreding van huisregels kan daardoor snel worden gecriminaliseerd. De CHO kan zo worden gezien als onderdeel van een bredere, uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaid, *politics of behaviour* (Field, 2003). Deze politiek richt op het micromanagement van menselijk gedrag. Het disciplineren, controleren en uitsluiten van afzonderlijke individuen staan hierbij centraal. Dat gebeurt met toepassing van forse sancties, zoals het uitdelen van *banning orders*.

De bredere context van *banning orders*

De zogeheten *Anti-Social Behaviour Order* (ASBO) is de bekendste *banning order* die in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruikt om overlastgevend gedrag in de openbare ruimte tegen te gaan (Crawford, 2009). De ASBO is een maatregel die werd ingevoerd om een einde te maken aan delicten zoals vandalisme, vuil op straat, openbare dronkenschap, geluidsoverlast en pesterijen van buurtbewoners. De

Crime and Disorder Act geeft hierbij de rechter de mogelijkheid om aan een persoon (die ouder moet zijn dan 10 jaar) een civiele maatregel op te leggen voor een periode van twee jaar. Mensen, voornamelijk jongeren, die veel overlast veroorzaken – dat kan van alles zijn: herrie schoppen, openbare dronkenschap, vandalisme, dealen of gebruik van drugs –, tekenen vrijwillig een contract waarin zij beterschap beloven. Mochten zij tegen de opgelegde ASBO zondigen, dan kan er bij een stapeling van overtredingen uiteindelijk tot strafvervolgning worden overgegaan.

De CHO is een nieuwe variant op dit type van contractuele gedragssturing. Weliswaar gaat het niet om overlastplegers die op basis van eerdere gedragingen een contract tekenen, maar er is wel sprake van vrijwilligheid (het contract heeft daarom geen formeel-juridische betekenis) en bij overtreding kan er een gedragsbevel volgen. Buiten het formele recht om is het dus mogelijk een preventieve maatregel op te leggen die zelfs kan uitmonden in strafrechtelijke handhaving bij overtreding van de CHO. In Nederland komt de CHO dicht in de buurt bij de instelling van een Collectieve Winkelontzegging (CWO) (Wesselink, Schuilenburg & Van Calster, 2009). Wordt iemand op winkeldiefstal betrapt, dan kan hij of zij via een CWO voor alle aangesloten winkels een toegangsverbod opgelegd krijgen dat, afhankelijk van de geleden schade, enkele maanden tot een jaar kan duren. Dit gebeurt om eventuele toekomstige misdragingen voor te zijn. Ook vertoont de CHO overeenkomsten met het tramverbod, dat het mogelijk maakt overlastgevers voor een langere periode te verbannen uit het openbaar vervoer (Van Steden e.a., 2012).

Los van de vraag welke gevolgen dergelijke verboden hebben voor de overtreder om wie het gaat, willen verboden in de horeca, winkels en trams vooral een afschrikwekkende boodschap afgeven. Daarmee passen deze verboden in een punitief populisme waarin orde en tucht de belangrijkste waarden zijn (Garland, 2001; Schuilenburg & Van Swaaningen, 2013). Pleidooien voor zwaardere straffen en het achter de sociale coulissen plaatsen van alles wat voor de burger onaangenaam is om aan te moeten zien, zijn hier een uitvloeisel van. De wijze waarop nieuwe handhavers dergelijke verboden praktisch handhaven, is echter van grote invloed op het werkelijke effect dat ervan uitgaat. Bestuurskundige literatuur (onder andere Lipsky, 1980) leert dat de inhoud van verboden vaak multi-interpretabel en aan verandering onderhevig is. Daarbij wordt aangenomen dat er bij uitvoerders van beleid – *street-level bureaucrats* of in ferm Nederlands: ‘frontlijnwerkers’ – een zekere mate van vrijheid is om een verbod wel of niet op te leggen. Dit kan grote consequenties hebben voor het effect van verboden op zowel de overlastgever in persoon als de kwaliteit van de publieke ruimte. Na een korte bespreking van de gehanteerde methodologie besteden we daarom eerst aandacht aan de manier waarop horecaondernemingen en hun personeel omgaan met hun nieuwe verantwoordelijkheid om het veilig uitgaan te verbeteren via de CHO.

Onderzoeksmethode

Om de hoofdvraag van dit artikel naar de handhaving van de CHO te beantwoorden is gekozen voor meervoudige 'gevalstudies' (Leys, Zaitch & Decorte, 2009). Door middel van dit casuonderzoek kan gedetailleerde kennis worden verkregen van de toepassing van de CHO in de praktijk. Daarbij gaat het erom inzicht te krijgen hoe zienswijzen van de deelnemers aan de CHO veranderen en hoe op grond hiervan nieuwe gedragspatronen in de uitvoering van het beleid ervan tot stand komen (Yin, 1994; Swanborn, 1996).

We hebben drie steden geselecteerd waar de CHO wordt toegepast: Utrecht, Amersfoort en Den Bosch. De keuze voor deze steden is gebaseerd op hun geografische vergelijkbaarheid. Alle steden hebben een inwonersaantal van 100.000 of meer. Daarnaast is de horeca in deze steden op verschillende plekken in de stad geconcentreerd. Deze clusters van horecagelegenheden zorgen tevens voor vergelijkbaarheid van de steden. Tot slot is het CHO-beleid in Utrecht, Amersfoort en Den Bosch al minstens drie jaar actief. In Utrecht wordt sinds juni 2009 met het CHO-beleid gewerkt, Amersfoort volgde in december 2009 en Den Bosch sloot zich in juni 2010 aan. Er is in alle gevallen dus praktische ervaring met de CHO opgedaan.

De logica achter een meervoudige casuvergelijking is dat door drie steden voor het onderzoek te nemen een overtuigender beeld ontstaat dan uit één enkele casuvergelijking. Hoewel algemene generalisaties naar bredere populaties niet mogelijk zijn, ontstaat zo toch een steviger valide basis. Daarnaast wordt de validiteit van het onderzoek versterkt doordat via casuvergelijkingen er meer ruimte ontstaat om uiteenlopende verschillen en overeenkomsten tussen de cases vast te stellen en verklaringen te zoeken voor de gevonden empirische resultaten. Onze resultaten worden gevoed door afgenomen interviews met horecaondernemers, personeel van de ondernemingen, portiers en de horecapolitie.

Er zijn in totaal 84 halfopen interviews met respondenten gevoerd.³ In Utrecht zijn 38 horecaondernemers, 12 portiers en de horecacoördinator van de politie geïnterviewd. In Amersfoort gaat het om 12 horecaondernemers, 2 portiers en de horecacoördinator van de politie. Tot slot zijn in Den Bosch 15 gesprekken gehouden met horecaondernemers, 2 met portiers en 1 met de horecacoördinator van de politie. De reden waarom in Utrecht meer interviews met respondenten zijn gehouden dan in de andere twee steden heeft te maken met het relatief grote aantal Utrechtse horecagelegenheden die de CHO uitvoeren. Zo zijn in Utrecht 61 horecaondernemingen, in Amersfoort 25 horecaondernemingen en in Den Bosch 33 horecaondernemingen aangesloten bij het CHO-beleid.

De praktijk van het CHO-beleid

Het CHO-beleid kan worden onderverdeeld in elkaar opvolgende stappen die nodig zijn voor een effectieve interventie met betrekking tot het veilig uitgaan: (1) redenen voor deelname aan de CHO, (2) oplegging van de CHO, en (3) naleving van de opgelegde CHO door de horecaondernemers. We zullen nader op elk

van deze drie stappen ingaan, zodat dieper inzicht wordt verkregen in de toepassing van de CHO en de zienswijzen van betrokken deelnemers met betrekking tot de maatregel.

1 *Redenen voor deelname*

Uit het onderzoek komt het aspect van veiligheid als belangrijkste argument naar voren waarom ondernemingen willen meedoen aan de CHO-maatregel. Veel van de respondenten steunen de maatregel omdat die zorgt 'voor een extra stukje veiligheid'. Zo vertelt een respondent dat hij met deze maatregel 'het uitgaan zo positief mogelijk wil laten verlopen'. De maatregel geeft de deelnemende ondernemingen dan ook een extra instrument om lastige personen de toegang te weigeren wanneer dat nodig is. Een respondent zegt de CHO te gebruiken als 'een handvat om mensen op legitieme gronden te weigeren'. De maatregel biedt een 'stok achter de deur' om mogelijke overlastgevers toegang te ontzeggen. Hierbij wordt gewezen op de preventieve werking die uitgaat van de mogelijkheid een CHO op te leggen. Een horecaondernemer in Den Bosch vertelt: 'Je kunt beter voorkomen dan genezen.'

Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van de maatregel is dat de deelnemende personen op de hoogte zijn van wat de CHO-maatregel inhoudt en van de manier waarop het protocol werkt. Uit het onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de respondenten het protocol heeft gelezen of heeft doorgenomen. Een minderheid geeft aan niet op de hoogte te zijn van de CHO. Deze groep zegt de maatregel 'toch nooit te gebruiken' of geeft als argument 'niet precies te weten waarom ze meedoen'. Dikwijls gaat het hierbij om restaurants en theaters die een 'ander soort publiek hebben' dan cafés. Ook hanteren deze gelegenheden andere sluitingstijden (vaak tot middernacht) dan de overige horecaondernemingen, waardoor ze nauwelijks tot geen overlast ervaren. Overigens valt op dat vooral de geïnterviewde portiers over voldoende ervaring menen te beschikken om op eigen kracht mensen de toegang te weigeren. Ze zeggen de CHO niet nodig te hebben en zijn dikwijls niet op de hoogte van het bestaan van de CHO en de wijze waarop de maatregel werkt. We komen hier later op terug.

2 *Oplegging*

In de tweede fase van het CHO-protocol staan de aanhouding van de overlastpleger en de inschakeling van de politie bij signalering van een overtreding centraal. Ten opzichte van het protocol, waarin nauwkeurig is beschreven welke stappen moeten worden ondernomen bij constatering van overlast, valt in het onderzoek op dat respondenten alternatieve manieren hebben uitgevonden om met de schriftelijke afspraken om te gaan. Zij gebruiken informele manieren van afhandeling zonder aanhouding van de overtreder en inschakeling van de politie. Zo komt uit de gesprekken naar voren dat in de meeste gevallen het horecapersoneel de situatie oplost door in te praten op de overlastgever. Verschillende respondenten geven aan nauwelijks politie nodig te hebben bij het oplossen van incidenten: 'Ik ben een prater, daarom speel ik in op het gemoed. Ik ben niet te beroerd om iemand eruit te zetten, maar dat is echt het allerlaatste middel.' Vaak maakt het horecapersoneel daarbij een opmerking over het overlastgevende gedrag, bijvoor-

beeld 'doe even normaal' of 'laten we het gezellig houden'. Op die manier wordt de overlastpleger gewaarschuwd zonder dat de officiële sanctie van een ontzegging volgt.

Werkt een mondelinge waarschuwing niet, dan wordt de overlastpleger verwijderd uit de horecaonderneming door de portier of het horecapersoneel. In de meeste gevallen gaat het hierbij om delicten zoals openbare dronkenschap, roken in de horecaonderneming, vernieling van het interieur of ergerlijk gedrag als 'boze woorden' of 'duw-en-trek-werk'. Dergelijke incidenten verdienen volgens de horecaondernemers geen officiële sanctie. Vaak wordt de overlastpleger dan ook verzocht de zaak te verlaten en 'het over een tijdje weer eens te proberen'. Ter onderbouwing van deze informele regulering wordt gewezen op het feit dat 'de adrenaline na het incident vaak is weggezakt, waardoor de papieren rompslomp niet meer de moeite waard is'. In veel gevallen gaat het om impulsief wangedrag dat mede door de omstandigheden wordt ingegeven of is uitgelokt door andere aanwezigen.

Opvallend is het onderscheid dat respondenten bij de constatering van overlast maken met betrekking tot de overlastgevers. In het algemeen kan worden gesteld dat vaste klanten vaker het voordeel van de twijfel krijgen. Zo vertellen respondenten uit de drie steden dat vaste klanten zich in de regel ernstiger zullen moeten misdragen dan 'passanten' (eenmalige klanten) om een officiële sanctie te krijgen. In de interviews wordt gesproken van 'vriendjespolitiek', dat wil zeggen: het door de vingers zien van overlast die wordt veroorzaakt door vaste klanten of door bekenden. Een horecaondernemer gebruikt het woord 'klassenjustitie' om het verschil te benadrukken tussen vaste en eenmalige klanten. Daarbij wordt opgemerkt dat zij 'natuurlijk niet de politie bellen als het een vaste klant is'.

Ook blijkt uit het onderzoek dat verschillende horecaondernemers een voorkeur hebben voor een mondelinge ontzegging boven de oplegging van een CHO. De duur van de ontzegging wordt hierbij niet gestaafd door het formele protocol, maar wordt gevoelsmatig bepaald door de desbetreffende horecaondernemer. Een belangrijke reden om geen officiële sanctie op te leggen is allereerst de tijd die het kost en het gebrek aan voldoende personeel om een CHO officieel te maken.⁴ Het volgende citaat is hiervoor illustratief: 'Wij moeten verder met ons werk en hebben eigenlijk geen tijd voor dit soort dingen.'

Een andere respondent verklaart dat het lastig is om 'in the heat of the moment het formulier in te vullen'. Hierbij wijzen sommige horecaondernemers erop dat een oplegging van een CHO een stevige impact heeft op de persoonlijke levenssfeer van een persoon. Horecaondernemers lossen daarom het 'probleem' liever op door middel van een mondelinge ontzegging van toegang tot de onderneming voor een bepaalde periode. Een nadeel van deze mondelinge ontzegging is dat andere ondernemingen hiervan niet op de hoogte worden gebracht en deze oplossing ook afbreuk doet aan de werking van het officiële CHO-beleid.

Een andere drempel waarom verschillende horecaondernemers terughoudend zijn om een CHO op te leggen bij overlast van bezoekers, is dat ze bang zijn dat de politie bij veel meldingen hun melding na verloop van tijd minder aandacht geeft. Ondernemers vertellen dat door de politie te vaak te bellen 'je melding op een gegeven moment niet meer serieus wordt genomen'. Dit wordt bevestigd door een

andere respondent: 'Het kan ook tegen je werken als je voor elk wissewasje de politie gaat bellen.' Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd voor het effect dat 'je bedrijf een slechte naam kan krijgen bij de politie en gemeente'. Horecaondernemers willen liever niet dat hun onderneming bij het lokale gezag bekend komt te staan als een plek waar een grote kans bestaat op overlast. 'Het laatste waar je zin in hebt, is dat de gemeente langskomt', aldus een horecaondernemer. Tot slot wordt door een respondent gewezen op een ander argument om af te zien van aanhouding van de overlastgever en inschakeling van de politie. De desbetreffende ondernemer geeft aan in een specifiek geval geen CHO op te willen leggen uit angst voor represailles van de overlastpleger.

3 *Naleving*

In de laatste fase van het stappenplan van het CHO-protocol wordt gesproken van naleving van de opgelegde CHO's. Het gaat hierbij om de controle van bezoekers van de horeca om na te gaan of zij in het bezit zijn van een van kracht zijnde CHO. Bij constatering hiervan zal de politie moeten worden ingeschakeld en aangifte worden gedaan van lokaalvredebreuk (artikel 138 Sr). Zoals eerder aangegeven, maken ondernemers gebruik van een speciale database op een aparte beveiligde website waarin de gegevens van bekende overlastplegers zijn opgeslagen. Alle aangesloten horecaondernemingen hebben inloggegevens ontvangen voor de database om de afgegeven ontzeggingen te kunnen bekijken en bezoekers te kunnen controleren.

Hoewel uit de interviews naar voren komt dat de aangesloten horecaondernemers het CHO-beleid in woord ondersteunen, blijkt uit de praktijk dat ze er minder naar handelen. Ongeveer de helft van de geïnterviewde horecaondernemers vertelt dat zij 'eigenlijk nooit in de database kijken'. Een aantal respondenten is niet op de hoogte van de beveiligde database en een van hen deelt mee dat zij 'niet wist dat zij toegang had tot de database'. Bovendien wordt uit de interviews duidelijk dat sommige respondenten geen inloggegevens hebben of deze kwijt zijn geraakt. Ondernemingen waarbij weinig overlast voorkomt, delen bovendien mee dat ze notoire overlastplegers 'vaak wel kennen, waardoor het makkelijker is ze eruit te gooien'.

Een andere reden waarom zo weinig gebruik wordt gemaakt van de afgeschermd database is het bestaan van, wat in de gesprekken wordt genoemd, een 'eigen barboek'. Dit betreft een informele boekhouding van ondernemers om notoire overlastplegers te kunnen identificeren. Horecaondernemingen die beveiliging hebben in de vorm van portiers en cameratoezicht leggen lastige personen met behulp van camerabeelden vast op videoband. De fotobeelden van deze personen worden vervolgens uitgeprint en bewaard in een boek, of opgehangen op een wand achter de bar van de onderneming. Meerdere ondernemingen geven aan dat zij met dergelijke barboeken werken om zo de gezichten van overlastplegers snel te kunnen herkennen. Een respondent zegt het zo: 'Wanneer we het niet vertrouwen, vragen we naar een legitimatie. Dan pakken we het boek erbij en gaan we foto's en namen vergelijken.'

De laatste informele manier om de overlastproblematiek in de context van veilig uitgaan op te lossen, is pragmatisch van aard. Zo blijkt uit het onderzoek dat

horecaondernemers in de regel niet de politie zullen bellen wanneer een overlastpleger met een CHO in hun onderneming is op het moment dat die persoon zich normaal gedraagt. Zo vertellen horecaondernemers dat zij 'het niet nodig vinden om de politie in te schakelen, wanneer die persoon op dat moment geen overlast veroorzaakt'. Een andere respondent zegt: 'Als ik een persoon met een ontzegging zou constateren, zou ik attenter zijn, maar ik zou hem niet meteen uitzetten.' Horecaondernemers die er wel voor kiezen om een persoon met een CHO uit hun zaak te zetten, vertellen dat zij daarbij vaak afzien van aangifte van lokaalvredebreuk. Zo deelt een respondent mee: 'Uitzetting gebeurt op een vriendelijke manier, omdat de overtreder die avond zelf niets fout heeft gedaan.' Ook hier blijkt dat er wordt gekozen voor een informele oplossing die tot stand komt zonder de hulp van voorschriften van welke aard dan ook.

Conclusie en discussie

Met dit artikel hebben we een bijdrage willen leveren aan het onderzoek naar de regulering van het nachtleven in de stad. We zijn daarbij ingegaan op de CHO, die bedoeld is om het gedrag van bezoekers van cafés, nachtclubs en discotheken onder controle te houden. De CHO past binnen een wildgroei aan allerlei lokale verboden, zoals het winkerverbod, het tramverbod en het bioscoopverbod, die in Nederland van kracht zijn. In het licht van eerdere kritische geluiden over de toename van dit type veiligheidsmaatregelen hebben wij daarom de vraag gesteld wat de daadwerkelijke handhaving en (neven)effecten van de CHO-maatregel zijn. In antwoord hierop trekken we drie conclusies, die achtereenvolgens te maken hebben met de uitvoering van de CHO, de daaraan verbonden gevolgen voor de rechtsbescherming van burgers, en de impact die de maatregel heeft op de kwaliteit van stedelijke publieke ruimten.

Met betrekking tot de concrete toepassing en handhaving van CHO's in Utrecht, Amersfoort en Den Bosch wijst het onderzoek op belangrijke overeenkomsten tussen de cases. Meer dan de helft van de respondenten is op de hoogte van het CHO-protocol. Niettemin blijkt dat er een gebrek aan tijd en personeel is om tijdens drukke uren het CHO-formulier daadwerkelijk in te vullen. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat horecaondernemers bij problemen liever niet direct de politie willen inschakelen. Redenen zijn angst voor een 'zeurderig' imago of, nog erger, voor een imago van uitgaansgelegenheid waar regelmatig overlast en geweld plaatsvinden.

Bovendien geven respondenten de voorkeur aan informele manieren om een conflict met bezoekers op te lossen. Zij leggen liever geen officiële sanctie op. Een reden hiervoor is dat in het veel gevallen gaat om impulsief gedrag. Ook speelt de band die bestaat tussen de horecaonderneming en haar vaste klanten een grote rol. Vaste klanten zullen zich in de regel ernstiger moeten misdragen dan eenmalige klanten om een CHO te krijgen. Ook blijkt dat sommige ondernemingen eigen barboeken samenstellen om notoire overlastplegers te kunnen herkennen. Dit ter ondersteuning van de CHO en van eigen, informeler beleid. Tot slot handhaven de ondernemers een afgegeven CHO niet erg strikt. Liever kiezen zij bij

geconstateerde overtredingen voor alternatieve oplossingen dan voor het inschakelen van de politie.

Alleen aandacht hebben voor de uitvoering van de CHO geeft echter geen representatief beeld van de maatschappelijke effecten die de maatregel sorteert. Zo wordt het positieve effect van de maatregel dikwijls gezocht in het aantal CHO's die horecaondernemers hebben uitgedeeld. Behalve het feit dat deze benadering niet zoveel zegt,⁵ wordt zo ook voorbijgegaan aan enerzijds de proportionaliteit van de CHO en anderzijds de rechtsbescherming verbonden aan deze maatregel. Ten aanzien van de proportionaliteit moet worden geconstateerd dat de duur en de reikwijdte van de CHO groot zijn. Zo kan overlastgevers voor een periode van vijf jaar de toegang tot de deelnemende horecaondernemingen worden ontzegd. In veel gevallen zal het gaan om impulsieve incidenten tijdens een uitgaansroes. Er is dus meestal geen sprake van structureel wangedrag. De meerwaarde van de CHO boven een mondelinge waarschuwing of strafrechtelijke sanctie zoals een geldboete kan daarom worden betwijfeld, temeer omdat impulsief gedrag zich lastig laat beïnvloeden door concrete maatregelen.

De rechtsbescherming bij CHO-beleid is geregeld via het contractenrecht. Het gaat hierbij om een klachtprocedure, een regeling die niet alleen minder juridische waarborgen voor de overtreder biedt dan het reguliere strafrecht. Tevens moeten de overtreeders, anders dan in het strafrecht, zelf stappen zetten om hun onschuld te bewijzen. Daarmee lijkt de instrumentele functie van veiligheid dominantie te krijgen over het beschermen van burgerrechten. Dit brengt ons op het laatste punt: welke impact heeft de CHO op de kwaliteit van de publieke ruimte? Is het openbare karakter van de stedelijke ruimte bezig te verdwijnen met maatregelen zoals het winkel-, tram- en horecaverbod?

Op het eerste gezicht raakt de publieke ruimte zielloos door deze verboden. Het centrale argument daarbij is dat in toenemende mate personen worden uitgesloten van tal van verschillende voorzieningen in de stad. 'Selectieve uitsluiting' heet dat in de literatuur: er zijn steeds meer veiligheidsregimes in aparte delen van de stad van kracht die ongewenste personen buiten moeten houden (Schuilenburg, 2012, 408-410). Dit roept het beeld op van de formalisering van het gebruik van controlemechanismen in de stad ten koste van informele vormen van regulering en conflictbeslechting. Hoewel er met de CHO inderdaad een nieuwe formele maatregel aan het veiligheidsbeleid is toegevoegd, laat ons onderzoek zien dat de angst voor het verlies van informele gedragsbeïnvloeding niet bewaarheid wordt. De uitvoering van de CHO bewijst juist dat de verantwoordelijke handhavers (horecaondernemers, beveiligers) er geen harde aanpak en handhaving op nahouden, maar via alternatieve manieren conflicten oplossen en verdere overlast voorkomen. Dat zou een geruststellende gedachte moeten zijn voor wie meent dat het controleperspectief te dominant is geworden bij het veilig houden van de stedelijke publieke ruimte.

Noten

- 1 Uit onderzoek naar maatregelen in de context van 'veilig uitgaansbeleid' blijkt dat de meeste zekerheid over de effectiviteit van interventies er is bij interventies die zich richten op situationele preventie, bijvoorbeeld door straatverlichting en het vergroten van de politiecapaciteit (Regioplan, 2011).
- 2 Hierbij zij opgemerkt dat studies naar de NTE zich doorgaans beperken tot activiteiten in de stad. Zo is het onderzoek naar het nachtleven tot op heden vooral georiënteerd op de uitgaansgebieden van Engelse steden als Leeds en Newcastle. Naar het platteland is veel minder onderzoek verricht, terwijl ook daar veel uitgaansgeweld plaatsvindt. Er zijn zogenoemde 'zuipketen' te vinden waar jongeren grote hoeveelheden alcohol drinken, met alle gevolgen van dien (Haartsen & Strijker, 2010; Weenink, 2011).
- 3 De interviews zijn afgenomen door Julia Berehulya, Rogier Bosscha, Kirsty Klijnen, Lieke Schepers, Marieke Stevens en Sjoerd van Veen. Alle gesprekken zijn opgenomen, uitgeschreven en geanonimiseerd. De auteurs danken iedereen voor hun inzet en tijd.
- 4 Het gebrek aan tijd om een officiële ontzegging op te leggen keerde ook terug uit het onderzoek naar een maatregel die veel overeenkomsten heeft met de CHO, de Collectieve Winkelontzegging. Hieruit volgde dat winkeliers in Den Haag vanwege de tijd die de oplegging van de sanctie in beslag nam, ervoor kozen alternatieve methoden te hanteren in plaats van de afhandeling via het formele traject, bijvoorbeeld via het proces van stigmatiserende *shaming* (Schuilenburg & Van Calster, 2009).
- 5 In de periode van onderzoek (2010-2011) zijn in Utrecht, Amersfoort en Den Bosch respectievelijk 25, 59 en 8 ontzeggingen opgelegd. Het relatief hoge aantal ontzeggingen in Amersfoort kan zijn gelegen in het feit dat er in die stad meer overlast is dan in Utrecht en Den Bosch. Ook is het mogelijk dat horecaondernemers in Amersfoort het CHO-protocol stringenter naleven. Ons onderzoek heeft geen duidelijke verklaring voor de verschillen opgeleverd.

Literatuur

- Aalst, I. van, & Liempt, I. van (2011). Uitgaansstad onder spanning. *Justitiële Verkenningen*, 37 (4): 9-24.
- Aalst, I. van, & Schwanen, T. (2009). Omstreden nachten: angstgevoelens van jongeren in de uitgaansgebieden van Arnhem en Apeldoorn. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden Ruimte*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 157-179.
- Brunt, L. (1996). *Stad*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Chatterton, P., & Hollands, R.G. (2002). Theorising Urban Playscapes: Producing, Regulating and Consuming Youthful Nightlife City Spaces. *Urban Studies*, 39 (1): 65-116.
- Crawford, A. (2003). 'Contractual Governance' of Deviant Behavior. *Journal of Law and Society*, 30 (4): 479-505.
- Crawford, A. (2009). Governing Through Anti-Social Behavior: Regulatory Challenges to Criminal Justice. *British Journal of Criminology*, 49 (6): 810-831.
- Dorset Police (2009). *Measuring Violent Crime in the Bournemouth Night Time Economy*. Bournemouth: Dorset Police.

- Edwards, A. (2010). *Working Paper 133: Evaluation of the Cardiff Night-Time Economy Coordinator (NTEC) Post*. Cardiff: Cardiff Centre for Crime, Law and Justice.
- Field, F. (2003). *Neighbours From Hell: The Politics of Behavior*. Londen: Politico's Publishing.
- Finney, A. (2004). *Violence in the Night-Time Economy: Key Findings From the Research*. Londen: Home Office.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Graham, K., & Homel, R. (2008). *Raising the Bar: Preventing Agression in and around Bars, Pubs and Clubs*. Devon: Willian Publishing.
- Haartsen, T., & Strijker, D. (2010). Rural youth culture: keten in the Netherlands. *Journal of Rural Studies*, 26: 163-172.
- Hadfield, H. (2006). *Bar Wars. Contesting the Night in Contemporary British Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Hadfield, P., & Newton, A. (2010). Alcohol, Crime and Disorder and Night-Time Economy. *Alcohol concern's information and statistical digest*.
- Hobbs, D., Hadfield, P., Lister, S., & Winlow, S. (2003). *Bouncers: Violence and Governance in the Night Time Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobbs, D., Hadfield, P., Lister, S., & Winlow, S. (2005a). Violence and Control in the Night-Time Economy. *European Journal of Crime, Criminal Law and Justice*, 13 (1): 89-102.
- Hobbs, D., Winlow, S., Hadfield, P., & Lister, S. (2005b). Violent Hypocrisy: Governance and the Night-Time Economy. *European Journal of Criminology*, 2 (2): 161-183.
- KHN Modelprotocol CHO (2010). www.hetccv.nl/dossiers/Uitgaansgeweld/Landelijk+-+BP+collectieve+horecaontzegging,geraadpleegd+op+10+januari+2013.
- Leys, M., Zaitch, D., & Decorte, T. (2009). De gevalstudie. In: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco, 174-197.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemma's of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Rechtbank Almelo (2010), ECLI:NL:RBALM:2010:BN3518. Parketnummer: 08/8000004-10, datum publicatie: 9 augustus 2010.
- Regioplan (2011). *Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan: kennis over effectiviteit*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Rowe, D., Stevenson, D., Tomsen, S., Bavinton, N., & Brass, K. (2008). *The City After Dark. Cultural Planning and Governance of the Night-Time Economy in Parramatta*. Penrith South DC: Centre for Cultural Research.
- Schuilenburg, M. (2012). *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schuilenburg, M., & Calster, P. van (2009). De Collectieve Winkelontzegging: een antwoord van willekeur op overlast. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden Ruimte*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 137-155.
- Schuilenburg, M., & Swaaningen, R. van (2013). Veiligheid in een laatmoderne cultuur. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3 (2): 109-122.
- Steden, R. van, & Roelofs, M. (2009). Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichhouders en handhavers in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36 (3): 157-169.
- Steden, R. van, Schuilenburg, M., Leemeijer, L., & Loots, L. (2012). Toezichhouders op de tram: een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3 (4): 9-21.

Marc Schuilenburg & Ronald van Steden

- Stokkom, B. van (2009). Verwijderd van straat: over veiligheid door gebiedsverboden. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden Ruimte*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 99-117.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Tierney, J. (2006). 'We Want to be More European': The 2003 Licensing Act and Britain's Night-Time Economy. *Social Policy & Society*, 5 (4): 453-460.
- Vedder, A., Wees, L. van der, Koops, B.-J., & Hert, P. de (2007). *Van privacy-paradijs tot controle-staat? Opsporing, terreurbestrijding en privacy aan het begin van de 21e eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Weenink, D. (2011). Geweld en alcoholcultuur van plattelandsjongeren. *Justitiële Verkenningen*, 37 (4): 43-64.
- Wesselink, L., Schuilenburg, M., & Calster, P. van (2009). De Collectieve Winkelontzegging. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (1): p. 6-19.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Young, J. (1999). *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. Londen: Sage.