

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 237

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, EN VAN BINNEN-
LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2009

Bij brief van 14 april 2009 (2009Z06643/2009D018187) verzocht de Vaste Commissie voor Justitie van uw Kamer de Minister van Justitie om een reactie op het bericht in Trouw van 8 april 2009 dat het geweld bij het uitgaan in Amsterdam fors is toegenomen. Met deze brief voldoen wij aan dit verzoek.

De aanpak van geweld in het uitgaansleven heeft onze volle aandacht. Dit blijkt uit de diverse maatregelen op dit terrein, zoals het tegengaan van wapenbezit, de aanpak van overmatig alcoholgebruik en handreikingen voor de lokale samenwerking van partijen. De maatregelen op dit gebied omvatten onder meer:

- het wetsvoorstel op het verbod van stiletto's, vlinder- en valmessen, alsmede de checklist preventieve wapencontrole en de inzet van wapenkluisen voor de horeca ten behoeve van de lokale samenwerking;
- de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan en de agressiepreventietraining voor de horeca via het project «Bar Veilig»;
- het tegengaan van alcoholmisbruik, zoals verscherping van het toezicht op de leeftijdsgrenzen, registratie van alcoholgebruik bij gewelddelicten en de op het alcoholgebruik toegesneden gedragsinterventies;
- de persoongerichte aanpak van geweldplegers.
Hieronder worden deze maatregelen uitvoeriger besproken. Voorts zijn in dit verband de wettelijke mogelijkheden voor bestuursrechtelijke sancties relevant.

1. Samenvatting van de berichtgeving

Blijkens de veiligheidsindex van de gemeente Amsterdam is het aantal geweldsdelicten in de binnenstad sinds 2003 met 74% toegenomen. Daarmee is het uitgaansgeweld het grootste veiligheidsprobleem in de hoofdstad, meldt Trouw. Vooral het gebruik van fysiek geweld en van

wapens is toegenomen. Eerder onderzoek van het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement COT in 2008 wees uit dat de meeste plegers van uitgaansgeweld op het Leidseplein en het Rembrandtplein blanke Nederlanders zijn van 25 jaar en ouder. Jongeren van Marokkaanse afkomst vormen de tweede belangrijke dadergroep. Het geweld vloeit veelal voort uit uit de hand gelopen emoties en impulsief gedrag, waarbij alcohol- en/of drugsgebruik vaak een belangrijke rol spelen.

2. Uitgaansgeweld en maatregelen in Amsterdam

Volgens de gemeente Amsterdam is de veiligheid in het centrum van de stad verbeterd. In de meeste buurten van het centrum zijn de doelstellingen voor 2010 al gehaald. Echter, de veiligheid in de buurten waar het Rembrandtplein en Leidseplein deel van uitmaken, is voor de subdriehoek van district 1 (het Centrum) nog een aandachtspunt. Dat blijkt uit de gegevens van de objectieve veiligheidsindex, die in 2006 een verslechtering liet zien en sedertdien stabiel is gebleven. De veiligheidsindex is samengesteld uit verschillende veiligheidsaspecten en kent onder meer de deelindex «geweld». Deze omvat niet alleen uitgaansgeweld, maar ook andere vormen van geweld.¹

De geweldsindex laat voor Rembrandtplein de laatste jaren een verbetering zien en voor het Leidseplein een verslechtering. In de index over 2008 zijn de cijfers voor de Leidsebuurt met name punt van aandacht. Hier is een stijging te zien van 115 naar 134 (het indexcijfer van 2003 is gesteld op 100). In de meest recente scores is echter weer een verbetering te zien voor de geweldsindex zowel de Leidsebuurt (april 2009: 131) als het Rembrandtplein e.o. (april 2009: 105) *Trouw* baseert de gegevens in het artikel alleen op de geweldsindex voor de buurtcombinatie Weteringschans (Leidsebuurt).

Omdat de objectieve veiligheidsindex voor de buurten waarvan het Leidseplein en het Rembrandtplein deel uitmaken nog niet op het gewenste niveau is, zijn deze in het Veiligheidsplan Amsterdam Centrum 2007–2010 genoemd als prioritaire gebieden. Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek, zodat aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden, is het uitgaansgeweld op en rond het Leidseplein en het Rembrandtplein onderzocht door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.² In de veiligheidsanalyse onderstreept het COT dat het uitgaansgeweld, vooral in de Leidsebuurt, fors (met 65%) is toegenomen gedurende de periode juli 2003–juni 2007. Op het Rembrandtplein e.o. is het geweld met zo'n 10% afgenomen in de onderzoeksperiode.

De stijging van het geweld in de Leidsebuurt uit zich vooral in een toename van het aantal mishandelingen met en zonder wapen en bedreigingen. Verklaringen voor het toenemende geweld liggen in de grotere concentraties bezoekers op de uitgaanspleinen, die kunnen leiden tot meer conflicten. Geregeld liggen ruzies en impulsief gedrag aan de basis van een incident en speelt middelengebruik een directe of indirecte rol bij de geweldpleging. Overige geregistreerde motieven en aanleidingen zijn onder andere relatieproblemen, verkeersirritatie, racistische opmerkingen en een drugsruzie. Verder stelt het COT dat de fysieke omgeving mogelijk een rol speelt.

Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van het COT is begin 2009 het actieplan Veilig Uitgaan voor het Rembrandtplein en Leidseplein opgesteld. Het geeft een overzicht van een integraal pakket maatregelen die reeds genomen worden en een aantal (mogelijk) nieuw te nemen maatregelen tot en met 2010 zoals: cameratoezicht, extra politietoezicht, preventief fouilleren, handhaving en uitvoering van het alcoholverbod in de

¹ Zie www.eenveiligamsterdam.nl veiligheidsindex.

² COT: Wat kan hier? Een veiligheidsanalyse Rembrandtplein en Leidseplein: (uitgaans)geweld, maatregelen, effecten.

openbare ruimte en de aanpak van homogereleerd geweld. Gebiedsverboden voor ongewenste gedragingen in het uitgaansgebied (zoals dreigen met geweld, hinderlijk drankgebruik) zijn inmiddels versneld ingevoerd. Het Amsterdamse parket neemt de ervaring in andere arrondissementen met de lokale aanpak van het zogenaamde «weekendarrangement» mee en zal deze beoordelen op hun toepasbaarheid in de Amsterdamse situatie. Nieuwe jurisprudentie hierover wordt gehanteerd als richtsnoer.

Daarnaast worden er maatregelen rond sluitingstijden genomen, is de samenwerking met de horeca over veiligheid geïntensiveerd en wordt een alcoholmatigingsbeleid gevoerd. Het Rembrandtplein wordt in 2009 heringericht en voor het Leidseplein zijn er plannen voor een herprofilering van de openbare ruimte. In deze plannen is veiligheid een belangrijk uitgangspunt. Zo wordt er onder andere onderzocht of aanvullende verlichting kan bijdragen aan een veiliger uitgaansgebied. De voortgang in de aanpak van uitgaansgeweld wordt een aantal keer per jaar geëvalueerd. Op basis van tussentijdse resultaten wordt bekeken in hoeverre aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

3. Lokale aanpak van uitgaansgeweld

De regie over de aanpak van uitgaansgeweld ligt op lokaal niveau bij de gemeenten. In de veelheid aan maatregelen die lokaal getroffen worden, lichten wij er drie uit: de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan en het «weekendarrangement» en het horecapreventieteam.

Inzet van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU)

De KVU is een instrument dat ten doel heeft de veiligheid in uitgaansgebieden te vergroten. De gebruikers zijn (samenwerkingsverbanden van) lokale partijen als gemeente, politie, de horeca, jongerenwerk en het OM. Nadat zij het draagvlak voor een gezamenlijke aanpak hebben bestendigd via het ondertekenen van een intentieverklaring, wordt een analyse gemaakt van de lokale veiligheidsproblemen en een plan van aanpak opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. De begeleiding van het proces ten behoeve van de lokale KVU's heeft Justitie sinds enkele jaren in handen gelegd van Koninklijke Horeca Nederland (KHN). De evaluatie van de KVU's zal mede worden aangegrepen om te bepalen of er in de procesbegeleiding aanpassingen nodig zijn. Het effect op het daadwerkelijk terugdringen van uitgaansgeweld zal daarbij een belangrijk criterium zijn.

Het weekendarrangement

Het weekendarrangement werd voor het eerst in Amersfoort geïntroduceerd met het doel geweld in met name het uitgaansleven terug te dringen. Meerderjarige personen die tussen vrijdagavond 20.00 uur en zondagavond 20.00 aangehouden zijn op verdenking van (dreigen met) geweld, worden lopende het onderzoek in verzekering gesteld. Vaak duurt dit tot maandagochtend. Daarna ontvangen de ouders direct een boete of dagvaarding om voor de rechter te verschijnen. In de periode juni 2007 t/m maart 2008 nam het aantal aangiften van geweld af met 2,9% en het aantal meldingen met 9%. Inmiddels zijn ook andere gemeenten gestart met het weekendarrangement.

Horecapreventieteam

In Doetinchem is een horecapreventieteam opgezet. Dit preventieteam heeft als doel de veiligheid in het uitgaansleven te bevorderen door een gerichte, gezamenlijke aanpak van geweldplegers, het tegengaan van

vernielingen en bedreigingen in horecagebieden, en het hiermee stimuleren van een structurele gedragsverandering bij overlastveroorzakende jongeren. Het horecapreventieteam voorziet in een integrale aanpak door jeugdtoezichthouders, politie, nacht- of wijkwachten en instanties voor begeleiding in het nazorgtraject. De veiligheid op vrijdagen en zaterdag in het uitgaansleven in Doetinchem is toegenomen door de inzet van het horecapreventieteam. Voor gemeenten die ook een horecapreventieteam willen opzetten is een handreiking beschikbaar, opgesteld door Bureau Beke Advies.

4. Aanpak uitgaansgeweld door de rijksoverheid

Op nationaal niveau wordt de aanpak van uitgaansgeweld en alcoholgerelateerd geweld op verschillende manieren door de rijksoverheid ondersteund en gestimuleerd. Onderstaand geven wij een overzicht van de maatregelen.

Verkenning uitgaansgeweld

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft een quick-scan uitgevoerd naar uitgaansgeweld onder gemeenten. Het doel van de quick-scan is inzicht te krijgen in de lokale situatie, het beleid en eventuele behoeften van de gemeenten aan ondersteuning bij de aanpak van uitgaansgeweld. De quick-scan is van november 2008 t/m april 2009 uitgevoerd via een enquête onder gemeenten en interviews met gemeente en politie. De resultaten van de quick-scan worden, op basis van een aantal stellingen, ter toetsing aan experts voorgelegd. Op 23 juni organiseerde het CCV een expertmeeting met de G4 en op 30 juni met gemeentefunctionarissen en de politie om de quick-scan uitgaansgeweld te bespreken. Op basis van deze resultaten zal het CCV na de zomer advies uitbrengen over de vervolgstappen. Op basis van dit advies zal de interdepartementale werkgroep uitgaansgeweld (BZK, VWS, Justitie, Trimbos Instituut, VNG) in september bezien op welke punten actie wenselijk is.

Bar Veilig

Het Trimbos Instituut en het CCV starten in het najaar de implementatie van de agressiepreventietraining Bar Veilig. De cursus leert horeca-ondernemers en hun personeel hoe beginnende agressie kan worden herkend en hoe met agressie moet worden omgegaan. Daarnaast bevordert de training samenwerking tussen horeca en gemeente en draagt ze bij aan continuïteit in het veiligheidsbeleid. Bar Veilig is gebaseerd op een bewezen effectieve (buitenlandse) aanpak en getest in elf horeca-ondernemingen in drie gemeenten. Gemeenten kunnen zich aanmelden bij het Trimbos Instituut voor deze training.

Toezicht Drank- en Horecawet

Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet wordt verscherpt. Jongeren onder de 16 jaar kunnen nu nog te gemakkelijk aan drank komen. Daarom stelt het kabinet voor het toezicht op de Drank- en Horecawet te decentraliseren van het Rijk naar de gemeenten. Door de decentralisatie van het toezicht worden gemeenten straks in staat gesteld om beter in te spelen op de lokale situatie. Verder kunnen de gemeenten de toezichtstaak efficiënter en effectiever uitvoeren, waardoor de frequentie van het toezicht naar verwachting zal worden verhoogd. Naar verwachting treedt de herziening van de Drank- en Horecawet medio 2010 in werking.

Mogelijkheid voor verhoging leeftijdsgrenzen

In de wijziging van de Drank- en Horecawet is een experimenteerartikel opgenomen waardoor het mogelijk wordt om gemeenten aan te wijzen die de leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol kunnen verhogen van 16 naar 18 jaar. Gedurende twee jaar kan een aantal gemeenten ervaring opdoen met deze leeftijdsgrensverhoging. In de evaluatie van de experimenten worden ook de gevolgen voor overlast en criminaliteit onderzocht.

Congres Uitgaan onder invloed

Op 2 december 2009 organiseren het Trimbos Instituut en het CCV een landelijk congres «Uitgaan onder invloed». Tijdens deze bijeenkomst worden lokale partners op het gebied van veiligheid, gezondheid en recreatie geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van middelenpreventie en geweld.

Dadergerichte aanpak van geweldplegers

Voor de dadergerichte aanpak van geweldplegers wordt in 2009 in Almere een modelopstelling ontwikkeld met en door ketenpartners voor een integrale aanpak van geweldplegers. Het traject bestaat uit vier onderdelen: 1. het verhogen van het aantal aangiftes van geweld met specifieke aandacht voor het uitgaansleven; 2. het zo nodig verbeteren van de kwaliteit van de processen-verbaal en de strafdossiers, zodat het aantal septs teruggedrongen wordt; 3. verbetering van de informatiepositie over geweldplegers via invoering van de gebiedsscan Criminaliteit en Overlast; 4. het (meer) toepassen van op maat gesneden strafrechtelijke interventies, inclusief mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding. Onderdelen van deze dadergerichte aanpak worden ook in Tilburg en Gouda ontwikkeld en beproefd.

Aanpak van wapenbezit

Het tegengaan van wapenbezit in de horeca behoort tot de speerpunten voor de aanpak van geweld. In opdracht van Justitie is in 2007 in samenwerking met KHN, de politie en het OM een checklist ontwikkeld voor de preventieve controle op wapenbezit in het uitgaansleven. De checklist is gebaseerd op *best practices* uit Amsterdam, waarbij de inzet van wapenkluizen in de horeca een centrale rol speelt, en is verspreid onder alle gemeenten, lokale politiebureaus, de grotere horecazaken en de arrondissementsparketten. De checklist is praktisch van aard en geeft antwoord op vragen als: aan welke randvoorwaarden moet voldaan worden bij de invoering van preventieve controles op wapenbezit en welke partners zijn daarbij nodig. Tevens wordt bij dit instrument van de checklist een cd-rom met goede voorbeelden en modelprotocollen geleverd.

Registratie van alcoholgebruik bij geweld

Voor degenen die onder invloed van alcohol een geweldsdelict hebben gepleegd, bestaan er interventies die inzicht beogen te bieden in de gevolgen van overmatig drankgebruik in relatie tot het delict. Tevens wordt hiervoor dit jaar een nieuwe gedragsinterventie ontwikkeld. Oogmerk van deze interventies is recidive van alcoholgerelateerd geweld te voorkomen. Deze interventies worden in Nederland echter in ieder geval bij volwassenen te weinig opgelegd. Een van de mogelijkheden tot een betere benutting vormt de registratie van alcoholgebruik bij geweldpleging door de politie, zodat in het daarop volgende justitiële traject

helder is dat het geweldsdelict gepaard is gegaan met alcoholmisbruik en een daarop gerichte gedragsinterventie overwogen kan worden. In het onderzoek *Geweld onder invloed* (2008) is uw Kamer gemeld dat het kabinet voornemens is alcoholgebruik bij geweldsdelicten door de politie standaard te laten registreren. Het zal daartoe allereerst de technische, financiële en uitvoeringseffecten van een dergelijke registratie uitwerken.¹ Deze effecten worden dit jaar door Justitie, BZK en de politie in kaart gebracht. De registratie biedt tevens een aanknopingspunt om het gebruik van alcohol als strafverzwarringsgrond bij geweldsmisdrijven aan te merken. In welke mate de straf wordt verzwared en welk alcoholpromillage als richtlijn gaat gelden wordt nu onderzocht.

Optimaliseren voorwaardelijke sancties volwassenen Voor het verminderen van criminaliteit is individuele gedragsverandering noodzakelijk. Dit neemt dan ook in het beleid een centrale plaats in. Uit onderzoek van het onderzoeksbureau IVA, in opdracht van Justitie, is gebleken dat voorwaardelijke sancties kansrijk zijn voor het bereiken van de vereiste gedragsverandering.² Een voorwaardelijke straf biedt daarvoor, door de proeftijd, ruimte. Het kabinet zet daarom met het programma Justitiële Voorwaarden in op het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden en op een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden.

Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn het volgen van een gedragstraining en het ondergaan van een (ambulante) behandeling, maar ook de bewegings- en handelingsvrijheid beperkende bijzondere voorwaarden zijn mogelijk, zoals een straatverbod, een contactverbod of een alcoholverbod. De combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande voorwaarden, tezamen met de langere duur van de proeftijd maken de voorwaardelijke straf vaak ingrijpender en zwaarder voor een dader dan een (zeer) korte gevangenisstraf. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden vergroot de kans aanzienlijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt.

Voor de aanpak van alcoholgerelateerd geweld betekent dit dat volwassen geweldplegers onder invloed vaker bijzondere voorwaarden zullen krijgen die ingrijpen in het alcoholmisbruik, eventueel in combinatie met interventies om agressie te reguleren. In 2010 zal de nieuwe gedragsinterventie die ingrijpt op delictpleging onder invloed van alcohol ontwikkeld zijn. Ook zal de landelijke uitrol van het programma Justitiële Voorwaarden zijn beslag krijgen. De bovengenoemde invoering in 2010 van de registratie van alcoholgebruik bij geweldpleging sluit goed op deze ontwikkelingen aan. Ook deze beoogt immers bij te dragen aan een effectieve, op de persoon gerichte aanpak.

Alcoholgerelateerde gedragsinterventies jeugd

Jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar die onder invloed van alcohol geweld hebben gepleegd, kunnen de leerstraf «Middelen en delict» opgelegd krijgen. Deze leerstraf wordt in opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming uitgevoerd door de verslavingsreclassering. Dit jaar wordt verkend of «Middelen en delict» voldoende ingezet wordt.

Daarnaast is gestart met de ontwikkeling in 2009 van een modelaanpak voor de Halt-afdoening Alcohol. Deze is gebaseerd op het project «Boete of Kanskaart», dat sinds 2006 in de Achterhoek uitgevoerd wordt. De aanpak aldaar is succesvol, hetgeen ook blijkt uit de belangstelling die andere Halt-bureaus hebben voor de gevolgde werkwijze. Inmiddels zijn in 15 van de 18 Halt-regio's soortgelijke initiatieven ontstaan of in voorbereiding en wordt vaak een beroep gedaan op het Trimbos Instituut voor

¹ Kamerstukken II, 2008/2009, 27 565, nr. 83.

² Kamerstukken II, 2005/2006, 30 300 VI, nr. 164.

informatie over de gevolgde werkwijze. In opdracht van Justitie heeft het Trimbos Instituut een landelijk bruikbare modelaanpak voor de Halt-afdoening Alcohol opgesteld. Ook ondersteunt het Trimbos de Halt-bureaus bij de implementatie van deze afdoening in de eigen regio. Om de werkprocessen van de politie en Halt optimaal af te stemmen op de uitvoering van de Halt-afdoening Alcohol hebben Halt Twente en de verslavingszorg een draaiboek opgesteld, dat toegevoegd is aan de modelaanpak van het Trimbos Instituut. De modelaanpak wordt in de periode 2009–2011 door het WODC geëvalueerd.

Ook onderzoekt Justitie de nadere mogelijkheden met betrekking tot het voorlopige hechtenisbeleid in het kader van (snelrecht en) uitgaansgeweld. Bij uitgaansgeweld gaat het dan om beheersing van de situatie na het gepleegde delict.

De veelheid aan maatregelen die zowel lokaal als op nationaal niveau getroffen worden tegen uitgaansgeweld, illustreert het belang dat gehecht wordt aan het terugdringen van deze problematiek. Uitgaansgeweld heeft zich laten kennen als een hardnekkig verschijnsel, dat onverminderd onze aandacht nodig blijft hebben.

De minister van Justitie,
G. ter Horst

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin