
Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet

Analyse stand van zaken

2014

Colofon

Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Auteurs: J. de Greeff MSc
F. Franken MSc
ir. W.E. van Dalen

© Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP
Postbus 9769
3506 GT Utrecht
Goeman Borgesiuslaan 77
3515 ET Utrecht

Utrecht, augustus 2014

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 6 |
| 1 Inleiding | 10 |
| 2 Methode | 12 |
| 2.1 Enquête | 12 |
| 2.2 Interviews | 13 |
| 3 Preventie- en Handhavingsplan | 14 |
| 3.1 Hebben gemeenten het plan al vastgesteld? | 14 |
| 3.2 Wie zijn betrokken bij de totstandkoming? | 17 |
| 3.3 Wat staat er beschreven in de gemeentelijke plannen? | 19 |
| 3.4 Hoe belangrijk vinden gemeenten handhaving en preventie in het kader van lokaal alcoholbeleid? | 24 |
| 4 Toezicht op de Drank- en Horecawet | 25 |
| 4.1 Houden gemeenten reeds toezicht op de Drank- en Horecawet? | 25 |
| 4.2 Hoe hebben gemeenten de toezichttaak opgepakt? | 27 |
| 4.3 Wat zijn de resultaten tot dusverre? | 31 |
| 5 Toekomstige verwachtingen | 34 |
| 5.1 Preventie- en Handhavingsplan | 34 |
| 5.2 Toezicht Drank- en Horecawet | 37 |
| Referentielijst | 40 |
| Bijlage: Wettelijke bepalingen | 41 |

Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP een onderzoek uitgevoerd onder Nederlandse gemeenten. Het doel van dit onderzoek is om de stand van zaken met betrekking tot het opstellen van het wettelijk voorgeschreven Preventie- en Handhavingsplan alcohol en het toezicht op de Drank- en Horecawet weer te geven. Daarnaast inventariseert het onderzoek welke problemen gemeenten ervaren bij de uitvoering van deze twee taken, welke 'good practices' beschikbaar zijn en welke verwachtingen gemeenten hebben ten aanzien van de rol van de landelijke overheid.

In deze samenvatting wordt eerst de onderzoeksmethodiek besproken. Vervolgens worden één voor één de onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksmethode

Om de gegevens te verzamelen is op 2 juli 2014 een enquête uitgezet onder alle 403 Nederlandse gemeenten. De invulperiode liep tot 17 augustus 2014. De enquête is ingevuld en teruggestuurd door 266 gemeenten (66%), evenredig verspreid over alle provincies. Uit de antwoorden zijn 10 goede voorbeelden gefilterd, die middels telefonische interviews verder zijn uitgediept. In het onderzoeksrapport worden de 6 belangrijkste van deze voorbeelden besproken.

Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het opstellen van een Preventie- en Handhavingsplan alcohol?

Van de 266 gemeenten heeft 44,0% het Preventie- en Handhavingsplan vastgesteld ten tijde van het invullen van de enquête. 54,5% heeft het plan nog niet vastgesteld. De meest genoemde reden hiervoor is dat deze gemeenten met andere gemeenten uit de regio samen het plan willen opstellen hetgeen blijkbaar meer tijd kost. Van de 145 gemeenten die het plan nog niet hebben vastgesteld, verwacht 88,3% het in 2014 alsnog vast te stellen.

Integrale aanpak

Bij de totstandkoming van reeds vastgestelde plannen zijn zowel intern als extern verschillende partijen betrokken (n=117). Intern is met name de afdeling Volksgezondheid vaak betrokken (80,3%). Ook de afdelingen Veiligheid, Toezicht & Handhaving en Juridische zaken & Vergunningen zijn in meer dan de helft van de gemeenten betrokken bij het plan. Extern wordt met name met de GGD (59,0%) en de politie (47,0%) overleg gevoerd. Op basis van de betrokkenheid van veel verschillende partijen, kan gesteld worden dat de reeds vastgestelde plannen op een integrale manier tot stand zijn gekomen.

Variërende invulling van het plan

Het merendeel (60,7%) van de gemeenten die het plan al vastgesteld hebben, hebben een nieuwe integrale beleidsnotitie gemaakt. 20,5% koos voor een paraplunota en 14,5% voor een combinatie van deze twee. Als basis voor deze plannen heeft 70,9% van de gemeenten één of meerdere modellen gebruikt.

In bijna alle reeds vastgestelde plannen komen de verplichte onderdelen voor: doelstellingen (96,6%), handhavingsactiviteiten (96,6%) en preventieactiviteiten (94,0%). Ook is in een groot aantal plannen een analyse van de alcoholproblematiek opgenomen. Een dergelijke analyse bestaat onder andere uit drinkcijfers van jeugd en/of volwassenen (97,8%, n=89) en de naleving van de leeftijdsgrens (52,8%, n=89). Verordenende bevoegdheden, evaluatiemethoden en integrale werkplannen zijn beduidend minder vaak opgenomen in de gemeentelijke plannen.

Preventie- en Handhavingsplan is belangrijk

Gemeenten vinden het belangrijk (tot erg belangrijk) om een samenhangende aanpak van preventie en handhaving te formuleren in het Preventie- en Handhavingsplan (n=263). Daarnaast geven ze aan dat ze zowel handhaving als preventie belangrijke (tot erg belangrijke) onderdelen van het plan vinden.

Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het uitvoeren van het toezicht op de Drank- en Horecawet?

In totaal geeft 81,1% van de gemeenten aan dat ze reeds toezicht houden op de Drank- en Horecawet (n=265). 18,9% geeft aan dat er nog geen controles op de Drank- en Horecawet worden uitgevoerd. De belangrijkste reden die hiervoor wordt gegeven, is dat er nog geen beleid is gemaakt of onvoldoende is geïmplementeerd (40%, n=50). De meerderheid van de gemeenten die nog geen toezicht houdt verwacht nog in 2014 de eerste controle uit te voeren.

Lokaal en regionaal toezicht

Van de 215 gemeenten die reeds toezicht houden, geeft het merendeel aan eigen gemeentelijke toezichthouders in dienst te hebben (63,3%). Daarnaast worden bij 37,7% van de gemeenten toezichthouders van buurgemeenten of van een regionale pool ingezet. Gemiddeld genomen beschikken gemeenten over 2,9 Drank- en Horecawet toezichthouders (n=208). Deze toezichthouders zijn gemiddeld voor 0,86 FTE toegewezen aan de Drank- en Horecawet bij een gemiddeld inwoneraantal van 51.079 (n=189). Met deze capaciteit worden er gemiddeld 3,7 Drank- en Horecawet controles per week gehouden (n=181).

Toezicht op leeftijd en vergunningen

De Nederlandse gemeenten focussen zich bij het toezicht op de Drank- en Horecawet met name op de leeftijdsgrens en op vergunningen (n=213). Vergunningscontroles worden in 82,6% van de gemeenten uitgevoerd. Met betrekking tot de leeftijdsgrens worden zowel controles uitgevoerd op de naleving door alcoholverkopers (83,6%) als op de naleving door jongeren onder de 18 jaar (70,9%). Controles in relatie tot dronkenschap worden beduidend minder vaak toegepast door gemeenten.

Tot op heden weinig opgelegde sancties

In het kader van de Drank- en Horecawet zijn tot op heden weinig sancties opgelegd voor overtredingen. Sinds 1 januari 2013 zijn er ten tijde van het onderzoek 1573 maatregelen geregistreerd door 176 gemeenten. Dit komt neer op een gemiddelde van 8,94 per gemeente. Van deze maatregelen betreft 63,5% bestuurlijke waarschuwingen. Gemiddeld zijn per gemeente 1,51 processen verbaal opgelegd, 0,35 bestuurlijke boetes en 0,56 lasten onder dwangsom. Sinds 1 januari 2013 zijn gemiddeld 1,09 maatregelen opgelegd (n=154) voor overtreding van de leeftijdsgrenzen door verstrekkers. De landelijke naleving van de leeftijdsgrens door alcoholverstrekkers was in 2013 echter 47% (Roodbeen e.a., 2014). Vergeleken met dat nalevingsniveau zijn er relatief zeer weinig maatregelen opgelegd. Een grote groep gemeenten geeft als reden hiervoor dat men voornamelijk nog in de preventieve voorlichtende sfeer handelt en dat handhaving pas in een latere fase wordt toegepast.

Welke problemen ervaren gemeenten m.b.t. de uitvoering van de Drank- en Horecawet?

In totaal zijn er 238 problemen gerapporteerd met betrekking tot de totstandkoming van het Preventie- en Handhavingsplan (n=266) en 168 problemen op het gebied van toezicht op de Drank- en Horecawet (n=261). Een aantal van deze problemen overlapt elkaar. De meeste genoemde problemen zijn:

- Veel gemeenten geven aan voor beide taken slechts beperkte capaciteit en beperkte financiële middelen beschikbaar te hebben. De nieuwe taken moesten volgens hen uitgevoerd worden binnen de bestaande capaciteit omdat er, naar hun mening, door de landelijke overheid geen extra middelen ter beschikking zijn gesteld.
- Daarnaast ervaren gemeenten problemen op het gebied van beschikbare expertise. Medewerkers bij sommige gemeente beschikken niet over de actuele of complete juridische kennis om de taken uit te voeren. Ook aangestelde toezichthouders hebben volgens enkele deelnemende gemeenten onvoldoende kennis en ervaring.
- Specifiek voor het vaststellen van het Preventie- en Handhavingsplan rapporteren gemeenten dat de wetgever te weinig tijd heeft gegeven. Met name de regionale afstemming – om een gezamenlijk beleid op te stellen – kostte veel tijd. Ook hadden gemeenten in 2014 te maken met raadsverkiezingen.

Welke verwachtingen hebben gemeenten ten aanzien van de rol van de landelijke overheid bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet?

De meeste gemeenten verwachten van de landelijke overheid dat het een faciliterende en ondersteunende rol zal vervullen bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Hieronder de meest genoemde verwachtingen:

- Het geven van voorlichting middels landelijke campagnes en reclamespotjes. De onderwerpen die genoemd worden zijn de leeftijdsgrens, risico's van alcoholgebruik en alcoholmatiging.
- Naast communicatie in de vorm van voorlichting verwachten gemeenten ook dat de landelijke overheid ondersteunt door kennis te delen. De gemeenten doelen hier met name op een landelijke vraagbaak (Expertisecentrum Handhaving DHW). Daarnaast zijn gemeenten ook op zoek naar 'best practices' en voorbeelddocumenten. Ze verwachten dat de landelijke

overheid deze ter beschikking stelt middels landelijke congressen en andere (digitale) kanalen.

- Gemeenten verwachten van de landelijke overheid dat het financiële middelen beschikbaar stelt wanneer het nieuwe taken overhevelt naar de gemeenten.
- Tenslotte verwachten gemeenten dat de landelijke overheid faciliterende wetgeving opstelt, met name wanneer lokaal maatwerk niet mogelijk of niet wenselijk is. Concrete voorbeelden die genoemd worden zijn: het versoepelen van de opleidingseisen voor Drank- en Horecawet toezichthouders, opnieuw beschikbaar stellen van de weekendpool van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het legaliseren van de inzet van (minderjarige) testkopers in de handhaving. Ook het verbieden van happy hours wordt door gemeenten ervaren als een taak van de landelijke overheid. In het onderzoek geven slechts 25 gemeenten aan een verbod op happy hours te hebben.

Welke goede voorbeelden hebben gemeenten in het kader van de uitvoering van de Drank- en Horecawet ontwikkeld?

- Het opzetten van een regionaal Preventie- en Handhavingsplan. Door het gezamenlijk op regionaal niveau aan te pakken, wordt de beschikbare expertise gecombineerd en worden kosten (in tijd) bespaard. Bovendien zorgt dit voor een gelijkmatig(er) beleid in de regio, waarmee een eventueel waterbedeffect voorkomen wordt. Wel kost het vaak meer tijd om alle gemeenten op één lijn te krijgen.
- De wettelijke verplichting om een Preventie- en Handhavingsplan op te stellen heeft er bij meerdere gemeenten voor gezorgd dat er een betere samenwerking tussen de preventietak en de handhavingstak is ontstaan.
- Het stellen van aanvullende voorwaarden aan ontheffingen voor evenementen is een goede mogelijkheid voor gemeenten om ondernemers serieus te laten nadenken over verantwoorde alcoholverstrekking. Door een alcoholmodule op te nemen in de aanvraag dienen ondernemers bijvoorbeeld een systematiek te ontwikkelen om de leeftijdsgrens na te leven.
- Het actief stimuleren van alcoholvrije alternatieven voor jongeren onder de 18 jaar zorgt mogelijk voor een uitgebreider uitgaansaanbod voor deze doelgroep. Gemeenten ondersteunen dergelijke initiatieven van ondernemers en jongeren.
- Door een regionale BOA-pool op te zetten kunnen de kosten voor het toezicht gedeeld worden, kunnen meerdere en kwalitatief goede toezichthouders aangesteld worden en kunnen toezichthouders onderling gerouleerd worden. Door onderlinge roulatie kunnen de toezichthouders (langer) onopvallend controleren.
- Confrontatie-audits is een extra hulpmiddel om overtredingen op de leeftijdsgrens te controleren en vervolgens de overtreders te ondersteunen bij het naleven van de wet. De toezichthouder stuurt een (minderjarige) jongere naar een verkooppunt om alcohol te kopen. Na afloop van de aankoop poging gaat de toezichthouder in gesprek met de ondernemer. Er worden geen maatregelen opgelegd. Deze methode kan een preventieve werking hebben, mits er een reële pakkans is bij een volgende overtreding.

1 Inleiding

De Nederlandse gemeenten vervullen sinds 1 januari 2013 een centrale rol in het uitvoeren van de Drank- en Horecawet. Gemeenten hebben verordenende bevoegdheden om de regelgeving aan te scherpen, kunnen inzetten op preventie en – als gevolg van de decentralisatie van het toezicht – hebben gemeenten vanaf 1 januari 2013 het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Drank- en Horecawet in hun takenpakket. Gemeenten dienen zelf Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) aan te stellen, die het toezicht in de gemeente zullen uitvoeren. Deze BOA's controleren niet alleen de verstrekkers, maar ze controleren ook of jongeren zich aan de wet houden. Sinds 1 januari 2013 zijn jongeren onder de 16 jaar (18 jaar per 1-1-2014) strafbaar wanneer zij alcoholhoudende drank bij zich hebben.

De decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet is echter niet de enige wijziging van de wet. Zo dienden gemeenten uiterlijk 1 januari 2014 een paracommerciële verordening op te stellen om de alcoholverstrekking in paracommerciële horecabedrijven te reguleren. Vervolgens werd met ingang van 1 januari 2014 de leeftijd voor de verstrekking van zwak-alcoholhoudende drank verhoogd naar 18 jaar. Tegelijkertijd met deze leeftijdsverhoging is een wettelijke verplichting ingesteld voor gemeenten om per 1 juli 2014 een Preventie- en Handhavingsplan alcohol vastgesteld te hebben (art. 43a DHW). Het Preventie- en Handhavingsplan dient invulling te geven aan de beleidsdoelen en inspanningen van de Nederlandse gemeenten op het gebied van alcoholpreventie en -handhaving. Al met al zijn er sinds de decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet flink wat veranderingen en uitdagingen op de gemeenten afgekomen.

De afgelopen jaren zijn er over gemeentelijk alcoholbeleid meerdere rapporten verschenen. Zo is de haalbaarheid van gedecentraliseerd toezicht op de Drank- en Horecawet geëvalueerd op basis van een tweejarige pilot onder 32 gemeenten (NovioConsult, 2010; NovioConsult, 2011), zijn er modelverordeningen opgesteld (door STAP en door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), handreikingen en goede voorbeelden voor de implementatie van de Drank- en Horecawet verschenen (Ministerie VWS, 2012; De Greeff & Mulder, 2013) en is de stand van zaken met betrekking tot de naleving van de leeftijdsgrens in Nederland geïnterviewd (Van Hoof & Krokké, 2011; Roodbeen e.a., 2014).

De vraag die ten grondslag ligt aan dit rapport is: hoe ver zijn de Nederlandse gemeenten met de uitvoering van de Drank- en Horecawet, het vaststellen van het Preventie- en Handhavingsplan en het handhaven van de wet? Op een korte inventarisatie van de NOS¹ na, bestaat hier tot op heden nog geen representatief beeld van.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is op 20 februari 2014 verzocht een stand van zakenbrief/halfjaarlijkse voortgangsrapportage van het alcoholbeleid in Nederland naar de Tweede

¹ NOS artikel 'Gemeenten pakken cafés niet aan' d.d. 12 juli 2014: <http://www.webcitation.org/6RIseYF99>

Kamer te sturen. Dit ter voorbereiding op het algemeen overleg Alcoholbeleid op 11 september 2014. Hierbij is verzocht in te gaan op mogelijke handhavingsproblemen mede voorzien van nalevings- en handhavingscijfers. Naast inzicht in de eerste resultaten van de gemeentelijke handhaving van de Drank- en Horecawet geeft dit onderzoek eveneens de stand van zaken rondom het opstellen van de gemeentelijke Preventie- en Handhavingsplannen alcohol weer. Het huidige onderzoek is uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voor dit onderzoek zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd om inzicht te geven in hun voortgang bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Onze dank gaat uit naar de 266 gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek.

Jeroen de Greeff MSc
Fieke Franken MSc
ir. Wim van Dalen

Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethodiek besproken

In hoofdstuk 3 wordt de stand van zaken m.b.t. het Preventie- en Handhavingsplan besproken

In hoofdstuk 4 wordt de stand van zaken m.b.t. het toezicht op de Drank- en Horecawet besproken

In hoofdstuk 5 worden de ervaren problemen en verwachtingen van de gemeenten besproken

2 Methode

Om na te gaan wat de stand van zaken is met betrekking tot de gemeentelijke Preventie- en Handhavingsplannen en het gemeentelijke toezicht op de Drank- en Horecawet, zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. *Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het opstellen van een Preventie- en Handhavingsplan alcohol?*
2. *Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het uitvoeren van het toezicht op de Drank- en Horecawet?*
3. *Welke problemen ervaren gemeenten m.b.t. de uitvoering van de Drank- en Horecawet?*
4. *Welke verwachtingen hebben gemeenten ten aanzien van de rol van de landelijke overheid bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet?*
5. *Welke goede voorbeelden hebben gemeenten in het kader van de uitvoering van de Drank- en Horecawet ontwikkeld?*

Om antwoord tegen op bovenstaande onderzoeksvragen zijn in dit onderzoek twee verschillende onderzoeksmethoden toegepast. De eerste methode, het uitzetten van een enquête bij gemeentelijke ambtenaren, is in de eerste fase van het onderzoek toegepast. De tweede methode, het voeren van diepte-interviews, is gebruikt om 'good practices' in kaart te brengen. Hieronder worden de twee onderzoeksmethoden besproken.

2.1 Enquête

De enquête bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden gemeenten bevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot het opstellen van het Preventie- en Handhavingsplan. Hierbij wordt eveneens ingegaan op de manier waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan het plan. Deze vragen zijn gebaseerd op de verschillende modellen van het Preventie- en Handhavingsplan die circuleren in Nederland. Het tweede deel van de vragenlijst bestaat uit vragen over de stand van zaken met betrekking tot het gemeentelijke toezicht op de Drank- en Horecawet en de manier waarop gemeenten daar invulling aan hebben gegeven. Tenslotte zijn in het derde deel vragen met betrekking tot demografische variabelen opgenomen.

Voordat de enquête is verspreid, is het getest door twee gemeenten en een expert van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Naar aanleiding van deze test is de definitieve enquête opgesteld. Vervolgens zijn alle 403 gemeenten benaderd om deel te nemen aan de enquête. Alle gemeenten zijn gevraagd een contactpersoon aan te leveren, die de vragen in de enquête (grotendeels) zou kunnen beantwoorden. De enquête is op 2 juli 2014 verstuurd naar deze ambtenaren. De deadline van de enquête was 17 augustus 2014.

Respons

In totaal zijn er 266 enquêtes ingevuld en geretourneerd, wat neer komt op een respons van 66%. Daarnaast zijn nog 27 vragenlijsten gedeeltelijk ingevuld. Deze zijn wegens onvolledige gegevens niet meegenomen in de analyses.

De 266 gemeenten die de enquête hebben ingevuld zijn evenredig verdeeld over alle provincies en omvatten stedelijke en plattelandsgebieden. De gemeenten die aan de enquête hebben deelgenomen hebben inwonersaantallen variërend van 950 tot 811.185, met een gemiddelde van 45.755 (n=259). In totaal wonen er 11.850.454 inwoners in deze 259 gemeenten.

2.2 Interviews

In de enquête is gevraagd naar goede voorbeelden met betrekking tot het Preventie- en Handhavingsplan en het houden van toezicht op de Drank- en Horecawet. Specifiek is gevraagd naar goede voorbeelden waar andere gemeenten van kunnen leren. Nadat de enquêtes zijn geanalyseerd zijn 10 verschillende gemeenten benaderd om hun goede voorbeelden in een telefonisch diepte-interview verder toe te lichten. In totaal zijn 6 van deze voorbeelden opgenomen in het onderzoeksrapport. Deze voorbeelden zijn geplaatst bij de relevante thema's in hoofdstuk 3 en 4.

3 Preventie- en Handhavingsplan

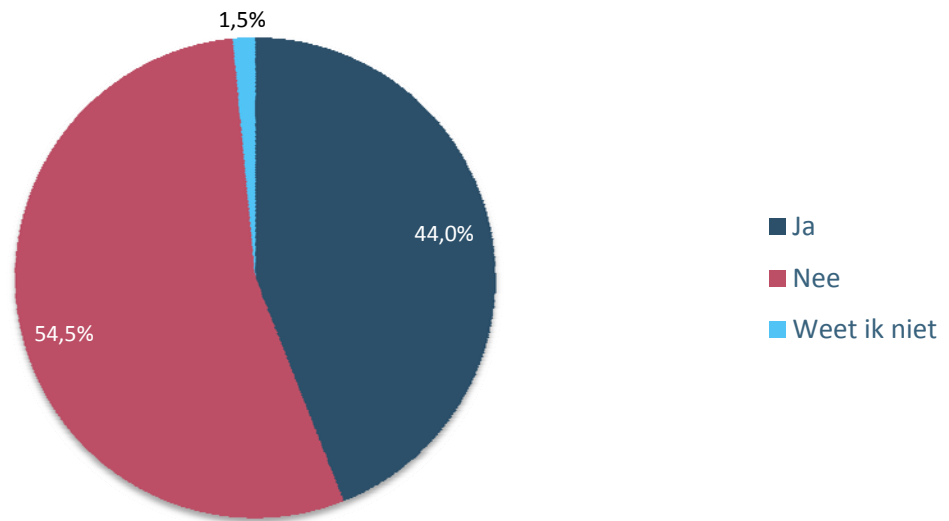
Met de wijziging van de alcoholleeftijd naar 18 jaar is eveneens een verplichting opgenomen in de Drank- en Horecawet, die stelt dat alle gemeenten per 1 juli 2014 een Preventie- en Handhavingsplan alcohol dienen te hebben vastgesteld (artikel 43a DHW). Dit plan dient de gemeentelijke doelen en activiteiten op het gebied van alcoholpreventie en -handhaving, met name ten behoeve van het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren, te behelzen. Het achterliggende doel van de wetgever is om gemeenten te stimuleren om actief na te denken over en uitvoering te geven aan een integraal alcoholbeleid, waarbij de beleidsterreinen Volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en Openbare Orde en Veiligheid (beleid en handhaving) verbonden worden. De gemeenteraad dient vervolgens elke vier jaar, gelijktijdig met de vaststelling van de lokale nota gezondheidsbeleid, het Preventie- en Handhavingsplan opnieuw vast te stellen. Het plan kan eveneens tussentijds gewijzigd worden.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het opstellen van een Preventie- en Handhavingsplan alcohol?*

3.1 Hebben gemeenten het plan al vastgesteld?

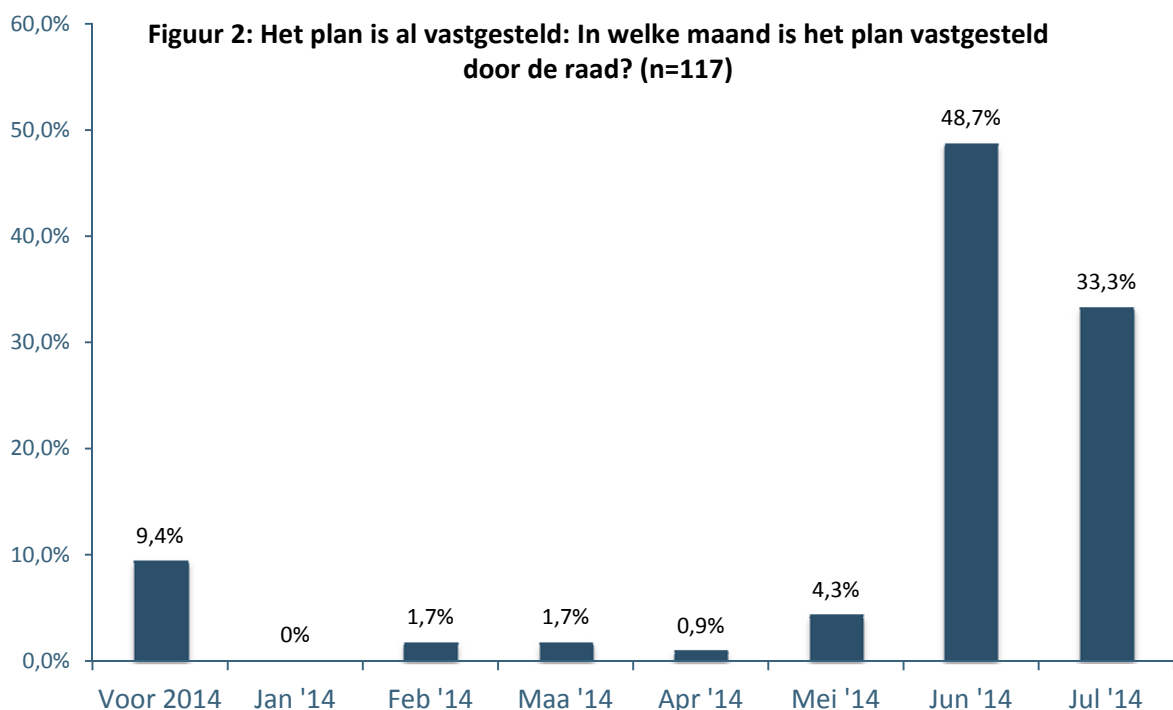
Alle gemeenten (n=266) die hebben meegewerkt aan het onderzoek zijn bekend met de verplichting om een Preventie- en Handhavingsplan op te stellen. Dit betekent echter niet dat alle gemeenten het plan al gereed hebben. In Figuur 1 is te zien dat 44% van de gemeenten het plan al wel heeft vastgesteld en 54,5% nog niet.

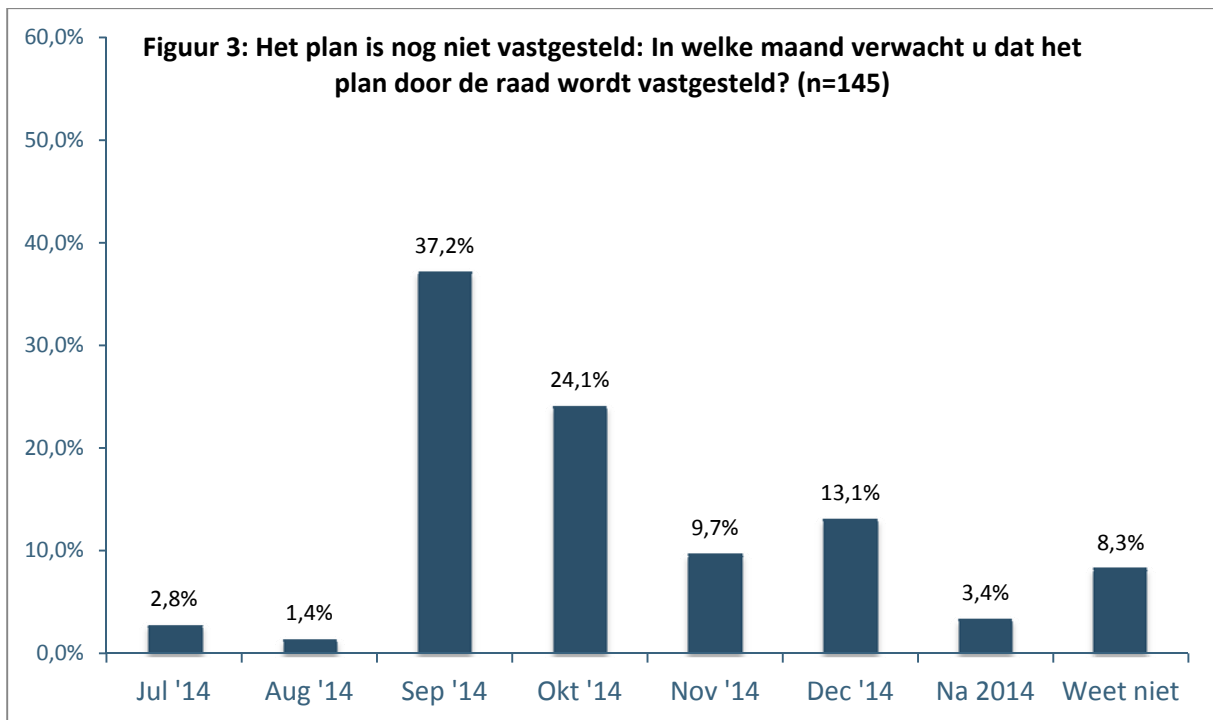
Figuur 1: Is binnen uw gemeente het Preventie- en Handhavingsplan reeds vastgesteld door de raad? (n=266)



In de twee figuren hieronder is weergegeven in welke periode gemeenten het plan hebben vastgesteld (Figuur 2) en in welke periode gemeenten – die het plan nog niet hebben vastgesteld – het verwachten vast te stellen (Figuur 3).

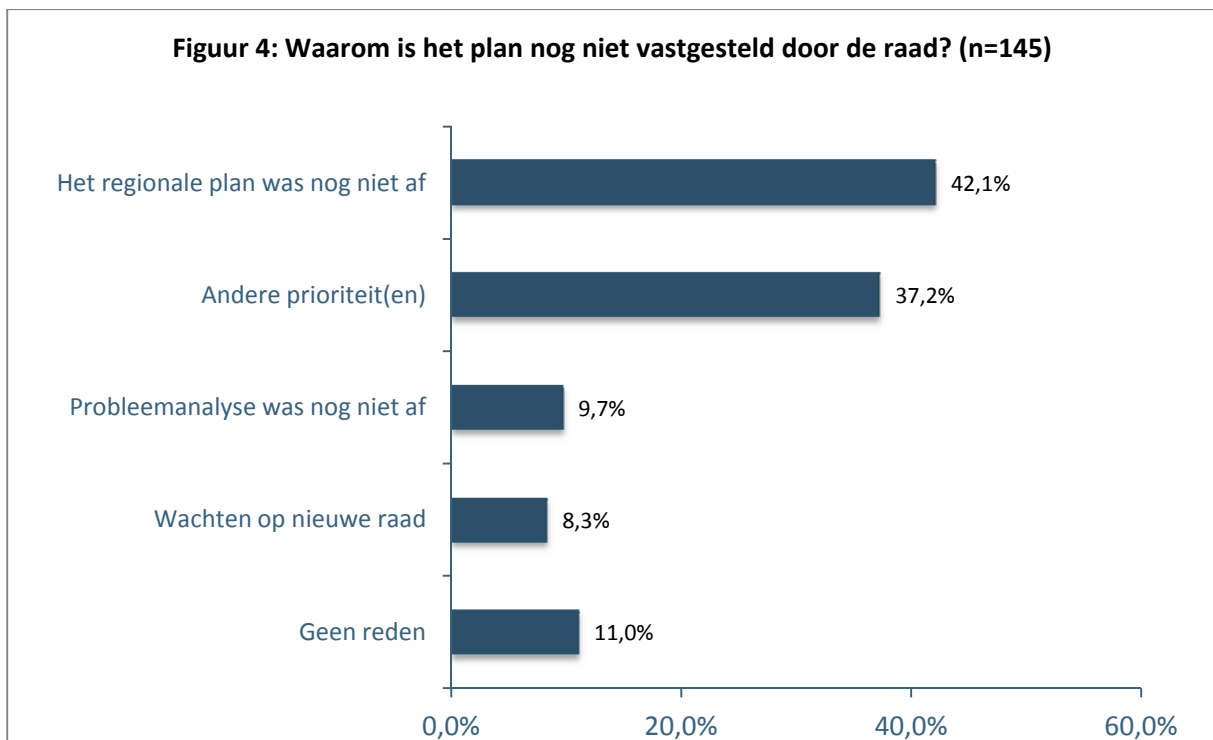
Figuur 2: Het plan is al vastgesteld: In welke maand is het plan vastgesteld door de raad? (n=117)





*NB: In Figuur 2 en 3 is er sprake van overlap in de maand juli. Dit komt doordat deelnemende gemeenten in de maand juli en augustus de enquête konden invullen. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten aan hebben gegeven het plan in juli te hebben vastgesteld en dat andere gemeenten aangeven het in juli te gaan vaststellen.

Uit Figuur 1 bleek dat 54,5% van de 266 gemeenten het Preventie- en Handhavingsplan nog niet heeft vastgesteld. Hiervoor hebben gemeenten verschillende redenen. Deze redenen zijn weergegeven in Figuur 4 (er waren meerdere antwoorden mogelijk).



Uit Figuur 4 blijkt dat de meest genoemde reden is dat het regionale plan nog niet af was. Hieronder wordt nader toegelicht waarom gemeenten kiezen voor een regionaal plan en het eveneens beschouwen als een 'good practice'. Een andere door gemeenten veel genoemde reden is het hebben van andere prioriteiten. De meeste van deze gemeenten geven aan het belangrijker te vinden een regionaal afgestemd en/of kwalitatief goed plan te maken, dan dat ze het plan (van mindere kwaliteit) op tijd af hebben.

Goed voorbeeld: Regionaal Preventie- en Handhavingsplan

Veel gemeenten hebben de samenwerking met buurgemeenten opgezocht om gezamenlijk een regionaal (model) Preventie- en Handhavingsplan op te stellen. Hierin worden de contouren van het Preventie- en Handhavingsplan vastgelegd, waarna gemeenten er een 'lokaal sausje' overheen gieten. Gemeenten kiezen hiervoor omdat ze aangeven dat ze zelf onvoldoende capaciteit en/of onvoldoende expertise hebben om een gemeentelijk plan op te stellen. Eén van de voordelen van een regionaal plan is dat je de inzet van uren en de beschikbare expertise kan delen met andere gemeenten. Hierdoor is het ook voor kleinere gemeenten mogelijk om een kwalitatief goed plan op te stellen. Een bijkomend voordeel is dat het beleid in de regio (vrijwel) gelijk is, waardoor één heldere boodschap wordt gecommuniceerd naar alcoholverstrekkers, de jongeren en hun opvoeders in de regio. Hiermee wordt een eventueel waterbedeffect voorkomen. Ook wordt op basis van een afgestemd regionaal beleid de basis gelegd om desgewenst op regionaal niveau toezicht te organiseren en uit te voeren.

Kanttekeningen bij dit goede voorbeeld is dat het vaak meer politieke en ambtelijke inspanning en dus meer tijd kost om een regionaal plan vast te stellen dan een gemeentelijk plan. Dit onderzoek heeft ook voorbeelden gevonden van regio's waarbij dit niet gelukt is en er zodoende geen regionaal plan is ontwikkeld.

3.2 Wie zijn betrokken bij de totstandkoming?

De 117 gemeenten die het plan al wel vastgesteld hadden ten tijde van het onderzoek, zijn gevraagd wie er binnen hun gemeente betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het plan. Er is hierbij een onderscheid gemaakt tussen trekkers en overige medewerkers die een bijdrage hebben geleverd. Trekkers zijn de functionarissen of afdelingen die een coördinerende rol vervullen bij de totstandkoming van het plan. In het merendeel (60,7%) van de gemeenten die het plan al hebben vastgesteld is één trekker aangewezen. In 27,4% van de gemeenten zijn er twee trekkers aangewezen en in enkele andere gemeenten zijn er 3 of 4 trekkers. In Tabel 1 is weergegeven in hoeveel procent van de gemeenten de afdelingen Veiligheid, Volksgezondheid, Toezicht & Handhaving en Juridische zaken/vergunningen betrokken zijn bij de totstandkoming van het plan.

Tabel 1. Afdelingen die zijn aangewezen als trekker (Trekker), afdelingen die ook betrokken zijn bij de totstandkoming van het plan (Medewerker) en afdelingen die betrokken zijn bij het plan als trekker en/of medewerker (Betrokken als trekker en/of medewerker). (n=117)

| | Trekker | Medewerker | Betrokken als trekker en/of medewerker |
|---------------------------------|---------|------------|--|
| Veiligheid | 31,6% | 60,7% | 66,7% |
| Volksgezondheid | 52,1% | 53,8% | 80,3% |
| Toezicht & Handhaving | 31,6% | 53,0% | 65,8% |
| Juridische zaken/vergunningen | 25,6% | 47,0% | 53,8% |
| Andere afdelingen/organisaties* | 8,5% | 14,5% | - |
| Geen | 1,7% | 5,1% | 0,0% |

* Andere afdelingen/organisaties zijn onder andere Communicatie, Ruimtelijke ontwikkeling en de GGD.

In de tabel hierboven valt op dat met name de afdeling Volksgezondheid een prominente rol heeft gespeeld als trekker bij de totstandkoming van het Preventie- en Handhavingsplan. In 52,1% van de gemeenten heeft (één of meer functionarissen van) Volksgezondheid de trekkersrol op zich genomen. En daarnaast is de afdeling Volksgezondheid bij 53,8% van de gemeenten in een andere rol betrokken geweest bij de totstandkoming van het plan. Dit beeld zie je ook terug in de laatste kolom van de tabel, waar de betrokkenheid als trekker en/of medewerker is weergegeven. Deze zelfde kolom laat ook zien dat er gesproken kan worden van een integratieve aanpak. De vier genoemde afdelingen zijn alle in meer dan de helft van de gevallen betrokken bij de totstandkoming van het plan.

Goed voorbeeld: Verbeterde samenwerking tussen preventie en handhaving

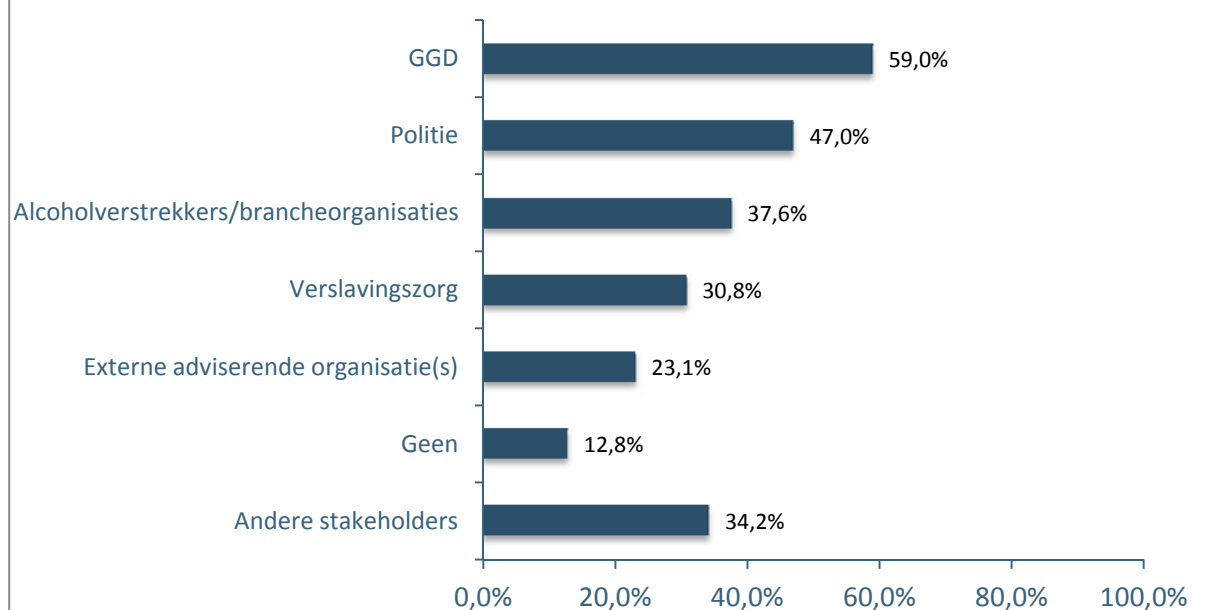
In dit onderzoek komt naar voren dat afstemming van de preventie- en handhavingstaken in het kader van het alcoholbeleid tot dusver bepaald niet vanzelfsprekend is geweest binnen alle gemeenten. De verplichting om een Preventie- en Handhavingsplan op te stellen, heeft er bij een aantal gemeenten voor gezorgd dat de samenwerking tussen de preventie- en handhavingstak verbeterd is. Waar er voorheen weinig tot geen afstemming was tussen beide partijen, weten ze elkaar tegenwoordig op steeds meer vlakken te vinden. Beide takken begrijpen elkaars werkzaamheden en elkaars doelen beter.

Om elkaar beter te begrijpen, adviseert een gemeente om een overzicht te maken van de organisatie (organogram) met daarin de taakstellingen en doelen van alle afdelingen. Dat inzicht in elkaars werkzaamheden vergroot het begrip voor elkaar. Ook het voeren van periodieke overleggen vergroot de samenwerking en de integraliteit van de gemeentelijke acties en doelen. Het gaat hierbij niet alleen om één op één overleggen, maar ook het aansluiten bij elkaars overleggen met bijvoorbeeld verstrekkers van alcohol.

Externe betrokkenen

Naast de interne collega's die zijn betrokken bij het plan, hebben gemeenten ook overleg gevoerd met externe stakeholders. In Figuur 5 is het relatieve aantal gemeenten weergegeven dat overleg heeft gevoerd met de verschillende stakeholders.

Figuur 5: Met welke organisaties is overleg gevoerd ten behoeve van de totstandkoming van het Preventie- en Handhavingsplan? (n=117)



* Andere stakeholders zijn bijvoorbeeld andere gemeenten, regionale alcoholprojecten, het CJG en scholen.

3.3 Wat staat er beschreven in de gemeentelijke plannen?

De 117 gemeenten die het Preventie- en Handhavingsplan reeds hebben vastgesteld zijn in het onderzoek eveneens gevraagd naar de invulling van hun plan. Hierbij zijn de gemeenten ingegaan op wat voor type beleidsplan ze geschreven hebben, of er een bestaand model aan ten grondslag ligt en welke onderdelen ze hebben opgenomen in het plan. De antwoorden worden in de onderstaande kopjes beschreven.

Type beleidsplan

Gemeenten kunnen voor het Preventie- en Handhavingsplan grofweg kiezen uit twee typen beleidsplannen. Enerzijds is het mogelijk te kiezen voor een 'nietje door bestaand werk'. Oftewel, er wordt een overkoepelende beleidsnotitie (hierna: paraplu-nota) gemaakt die een koppeling maakt tussen reeds bestaande beleidsplannen. Anderzijds is het mogelijk te kiezen om een nieuwe integrale beleidsnotitie op te stellen. Dit laatste is gedaan door 60,7% van de 117 gemeenten. In totaal koos 20,5% van de gemeenten voor de zogenaamde paraplu-nota en nog eens 14,5% heeft voor een combinatie van beide typen gekozen. De overige gemeenten hebben voor een andere vorm gekozen, bijvoorbeeld als bijlage van de reeds bestaande Gezondheidsnota.

Model

In Nederland circuleren verschillende modellen van Preventie- en Handhavingsplannen. Een dergelijk model is een soort mal waarin gemeenten hun eigen situatie en prioriteiten kunnen gieten. Het merendeel (70,9%) van de gemeenten heeft gekozen om één of meer modellen te gebruiken als basis voor hun Preventie- en Handhavingsplan. In totaal heeft 57,3% van de gemeenten één model

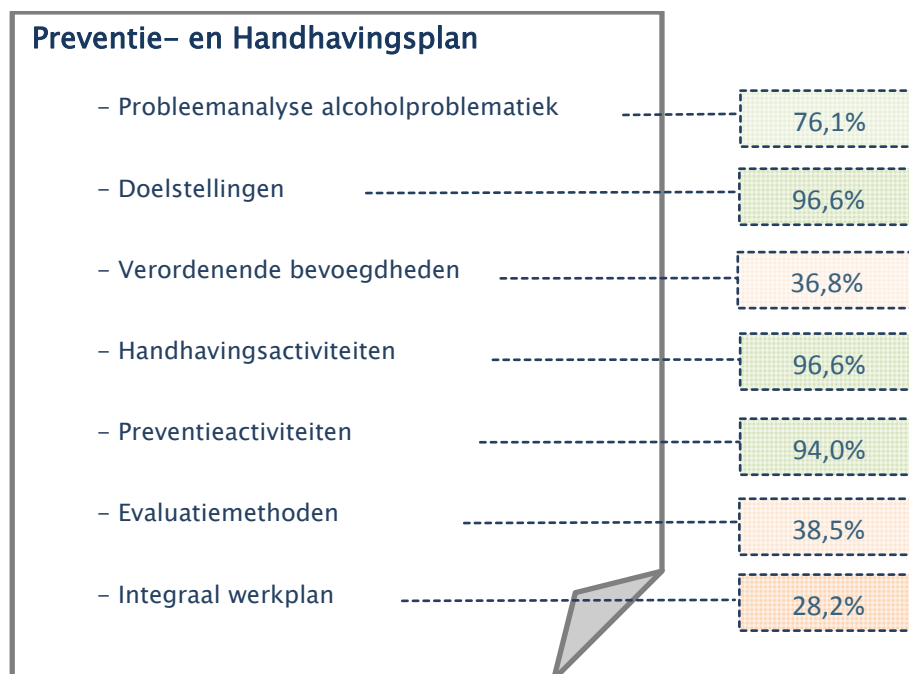
gebruikt en heeft 13,7% van de gemeenten 2 of 3 modellen gebruikt. In het onderzoek hebben we 3 typen modellen kunnen onderscheiden, die (redelijk) evenredig gebruikt zijn: model van het Trimbos-instituut² (39 gemeenten), regionaal gevormde modellen (36 gemeenten) en modellen van andere (buur)gemeenten (28 gemeenten).

Invulling

Om na te gaan hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan het Preventie- en Handhavingsplan, zijn ze gevraagd om aan te vinken welke van de in Figuur 6 genoemde onderdelen ze hebben opgenomen. Wanneer gemeenten een onderdeel aanvinkten, werd een vervolgvraag gesteld over de invulling van dit specifieke onderdeel. De antwoorden op deze vragen worden hieronder besproken.

De onderdelen in Figuur 6 zijn gebaseerd op basis van het model van het Trimbos-instituut.

Figuur 6. Het percentage gemeenten dat onderstaande onderdelen heeft opgenomen in het Preventie- en Handhavingsplan (n=134).



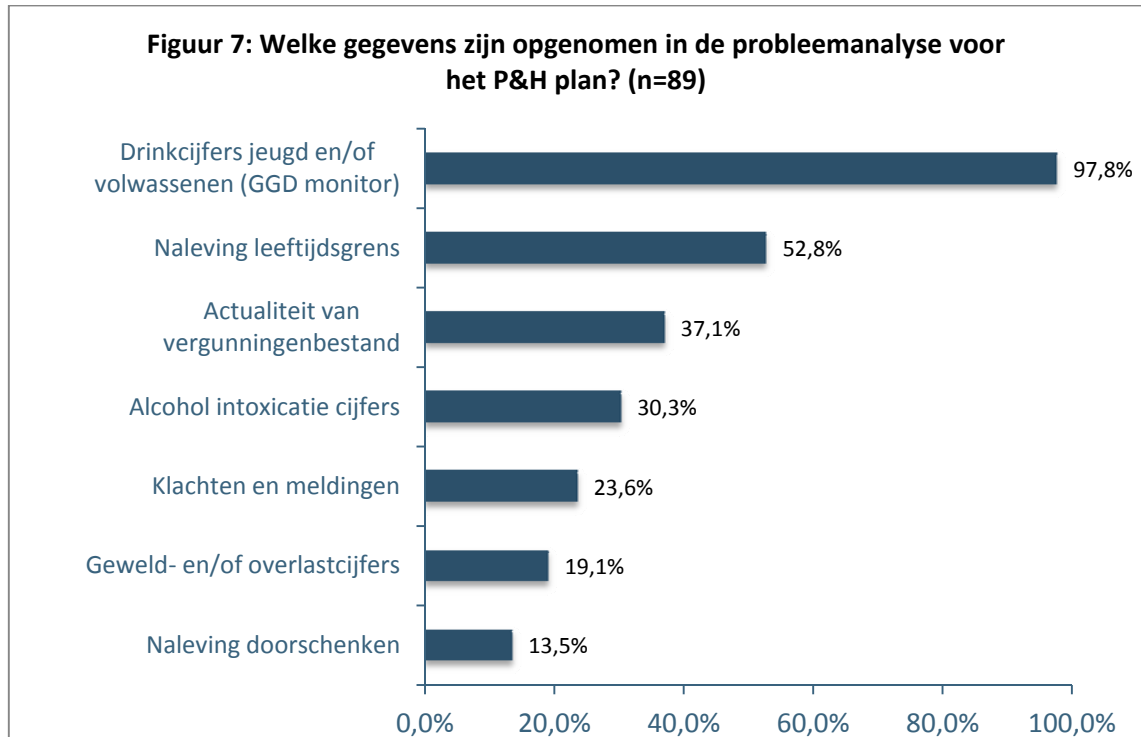
Gemiddeld genomen nemen gemeenten 4,67 van de 7 bovenstaande onderdelen op in hun plan. In bovenstaand figuur valt op dat bijna alle gemeenten zowel doelstellingen, handhavingsactiviteiten als preventieactiviteiten hebben opgenomen in hun plan. Dit is overigens niet verwonderlijk, aangezien deze onderdelen als vereiste zijn opgenomen in artikel 43a van de Drank- en Horecawet. Naast deze onderdelen heeft 76,1% van de gemeenten een probleemanalyse opgenomen in het plan. De probleemanalyse is doorgaans het uitgangspunt van het gemeentelijke alcoholbeleid.

² Het model van het Trimbos-instituut is hier te downloaden:
<http://gemeenteengenetmiddelen.nl/alcohol/preventie-en-handhavingsplan/model-preventie-handhavingsplan-20.html>

Vervolgens is gekeken hoe de gemeenten invulling hebben gegeven aan bovenstaande onderdelen.

- Probleemanalyse alcoholproblematiek

Van de 117 gemeenten hebben 89 gemeenten aangegeven dat ze een probleemanalyse hebben opgenomen in het plan. In Figuur 7 wordt weergegeven welke gegevens onderdeel uitmaken van deze probleemanalyse.



- Doelstellingen

De 113 gemeenten die doelstellingen hebben opgenomen in het plan, zijn gevraagd of deze doelstellingen SMART geformuleerd zijn. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Twee op de drie gemeenten (66,4%) geven aan hun doelstellingen op deze manier te formuleren. Van de overige gemeenten geeft 24,8% aan geen SMART doelstellingen te formuleren en 8,8% weet het niet.

- Verordenende bevoegdheden

De 43 gemeenten die verordenende bevoegdheden hebben opgenomen in het plan, zijn gevraagd welke verordenende bevoegdheden het betreft. De meest voorkomende verordenende bevoegdheden zijn het beperken van de schenktijden voor paracommerciële instellingen (36 gemeenten), het beperken van prijsacties (zoals 'happy hours') in de horeca (25) en het stellen van aanvullende voorwaarden aan ontheffingen voor evenementen (23). Het beperken van prijsacties in de detailhandel (7) en het koppelen van leeftijdsgrenzen aan openings- en sluitingstijden (4) zijn minder populair.

Goed voorbeeld: Aanvullende voorwaarden stellen aan ontheffingen voor evenementen

De Drank- en Horecawet biedt de burgemeester de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van ontheffingen van de Drank- en Horecawet bij evenementen. Diverse gemeenten hebben dit nu ingevuld door een 'alcoholmodule' toe te voegen aan de aanvraag voor de ontheffing. In deze module dienen de aanvragers te omschrijven hoe ze ervoor zorgen dat ze de bepalingen uit de Drank- en Horecawet naleven (zoals bv. de leeftijdsgrens). Hierdoor worden ondernemers verplicht om na te denken over zaken zoals over hun systematiek om op leeftijden te controleren. Bovendien kan de gemeenten bij de aanvraag advies geven aan de ondernemer over zaken als verantwoorde verstrekking van alcohol.

- Handhavingsactiviteiten

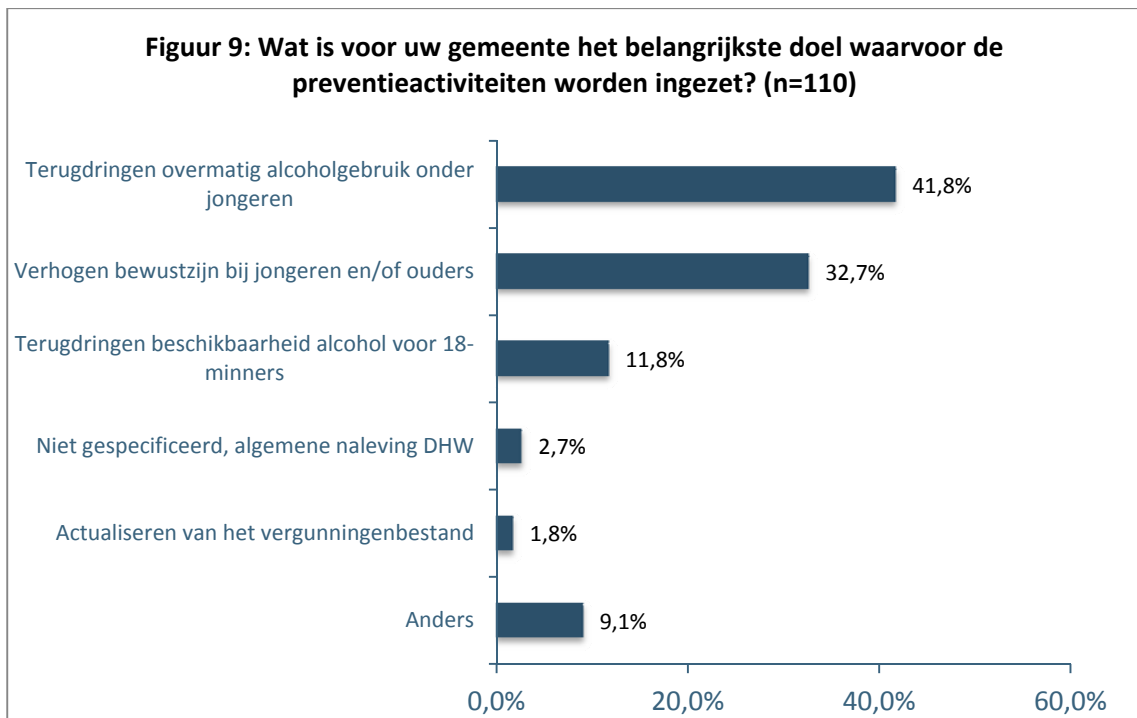
De 113 gemeenten die handhavingsactiviteiten hebben opgenomen in het plan, zijn gevraagd om aan te geven wat het belangrijkste doel is van deze activiteiten. De antwoorden zijn opgenomen in Figuur 8.



* Anders betreft voornamelijk gemeenten die niet één doel konden aanwijzen als belangrijkste.

- Preventieactiviteiten

De 110 gemeenten die preventieactiviteiten hebben opgenomen in het plan, zijn gevraagd om aan te geven wat het belangrijkste doel is van deze activiteiten. De antwoorden zijn opgenomen in Figuur 9.



* Anders betreft voornamelijk gemeenten die niet één doel konden aanwijzen als belangrijkste.

Naast de inzet op het terugdringen van overmatig alcoholgebruik en het terugdringen van beschikbaarheid van alcohol, vinden gemeenten het ook belangrijk om voor de doelgroep onder de 18 jaar alcoholvrije alternatieven te bieden. Goede voorbeelden van dergelijke alternatieven worden hieronder toegelicht.

Goed voorbeeld: 18- alternatieven stimuleren

Doordat de leeftijdsgrens nu voor alle alcoholhoudende drank op 18 jaar is gesteld, hebben verschillende uitgaansgelegenheden besloten de toegangsleeftijd te verhogen naar 18 jaar. Hierdoor is het voor jongeren onder de 18 jaar lastiger om uit te gaan. In dit onderzoek zijn verschillende gemeentelijke en regionale initiatieven naar voren gekomen, die zich specifiek richten op deze doelgroep. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om alcoholvrije feesten en activiteiten. Eén gemeente stimuleert actief initiatieven van ondernemers en jongeren om alcoholvrije alternatieven te ontwikkelen. Deze gemeente heeft hiervoor financiële middelen kunnen reserveren. Het resultaat is dat ondernemers en jongeren zelf met initiatieven aankloppen bij de gemeente.

In het onderzoek komt ook een aantal lessen naar voren met betrekking tot het organiseren van alcoholvrije feesten en activiteiten: betrek jongeren in de organisatie, zorg voor een goede en voor jongeren aantrekkelijke locatie, maak de (hippe) alcoholvrije drankjes niet te duur en boek een populaire dj.

- Evaluatiemethoden

De 45 gemeenten die evaluatiemethoden hebben opgenomen in het plan, zijn gevraagd welke methoden worden gebruikt om het alcoholbeleid te evalueren. Uit de antwoorden komt naar voren dat de GGD monitor (E-MOVO Onderzoek) betreffende drinkcijfers van jeugd en volwassenen de meest gebruikte methode is (38 gemeenten). Ook onderzoek naar

de naleving van de leeftijdsgrens is een veelgebruikt onderdeel van de evaluatie (29). Andere methoden zijn: klachten en meldingen (15), gesprekken met verstrekkers/brancheorganisaties (14), alcoholintoxicatiecijfers (12), geweld- en of overlastcijfers (10), onderzoek naar de mate van naleving van het wettelijk verbod op doorschenken (9) en de actualiteit van het vergunningenbestand (8).

- Integraal werkplan

De 33 gemeenten die een integraal werkplan als onderdeel van het Preventie- en Handhavingsplan hebben opgenomen, zijn gevraagd of dit werkplan een taakverdeling en afspraken over periodiek overleg met de stakeholders bevat. In totaal geven 12 gemeenten aan dat beide aspecten onderdeel uitmaken van het integrale werkplan. 11 gemeenten hebben alleen een taakverdeling opgenomen en 6 gemeenten hebben alleen afspraken gemaakt met betrekking tot periodiek overleg. Van de overige 4 gemeenten bevatten de integrale werkplannen geen van deze twee aspecten.

3.4 Hoe belangrijk vinden gemeenten handhaving en preventie in het kader van lokaal alcoholbeleid?

Dit onderzoek probeert naast de feitelijke stand van zaken op het gebied van de uitvoering van de Drank- en Horecawet ook een beeld te schetsen van de beleving van gemeenten. Eén van de onderdelen van deze beleving is de mate waarin gemeenten het belangrijk vinden om uitvoering te geven aan het Preventie- en Handhavingsplan. In de tabel hieronder is weergegeven hoe belangrijk gemeenten handhaving en preventie vinden als onderdeel van het plan en hoe belangrijk ze het vinden om een samenhangende aanpak te formuleren.

Tabel 2. De mate waarin gemeenten belang hechten aan: handhaving als onderdeel van het P&H plan (Handhaving), preventie als onderdeel van het P&H plan (Preventie) en een samenhangende aanpak in het P&H plan (Samenhang). (n=263)

| | Handhaving | Preventie | Samenhang |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 = Erg onbelangrijk | 1,1% | 0,4% | 0,8% |
| 2 = Onbelangrijk | 0,4% | 1,1% | 0,0% |
| 3 = Neutraal | 8,7% | 5,7% | 6,8% |
| 4 = Belangrijk | 65,7% | 50,2% | 60,0% |
| 5 = Erg belangrijk | 24,2% | 42,6% | 32,5% |
| Gemiddelde score | 4,11 | 4,34 | 4,23 |

Uit Tabel 2 komt naar voren dat gemeenten gemiddeld genomen alle drie de aspecten belangrijk tot erg belangrijk vinden.

4 Toezicht op de Drank- en Horecawet

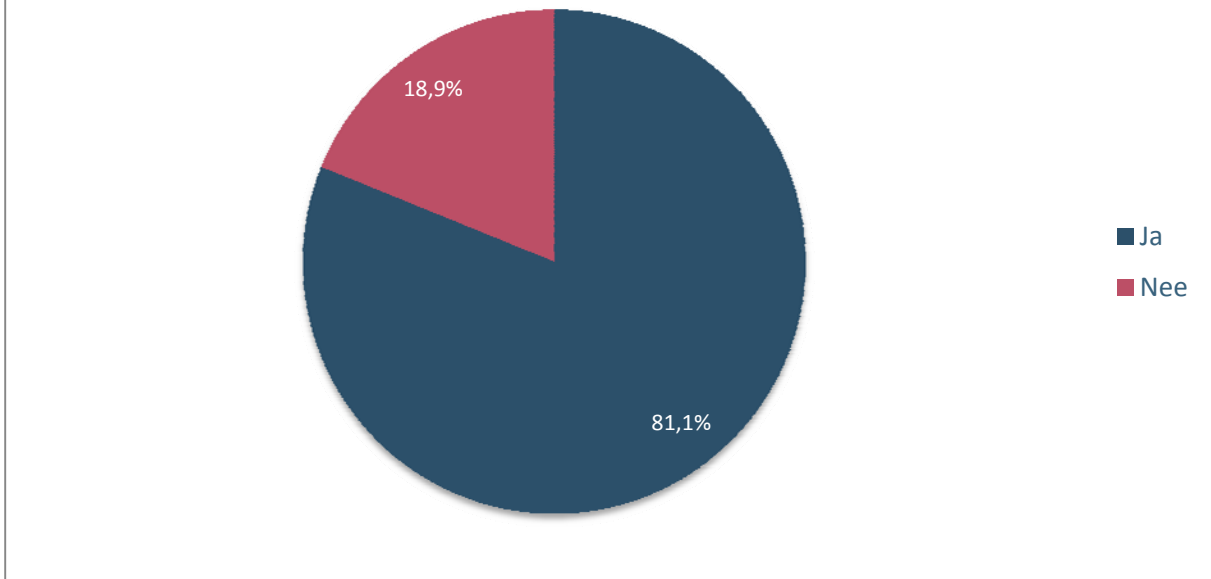
Op 1 januari 2013 is het toezicht op de Drank- en Horecawet overgeheveld van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten. Voorafgaand aan het besluit tot deze decentralisatie is een pilot uitgevoerd onder 32 gemeenten verdeeld over 15 regio's. Deze gemeenten experimenteerden tussen 2008 en 2010 (grotendeels gesubsidieerd door de rijksoverheid), met het lokale toezicht op de Drank- en Horecawet. Voor de toezichttaak die gemeenten officieel sinds 1 januari 2013 hebben, zijn in het kader van lokale veiligheid ook structureel gelden ter beschikking gesteld. Deze financiële middelen zijn echter destijds niet gelabeld. Eén van de belangrijkste redenen voor de decentralisatie van het toezicht is de mogelijkheid tot maatwerk op lokaal niveau om zodoende efficiënter toezicht te kunnen houden. Ook hebben gemeenten meer mogelijkheden om handhaving in te passen in een integraal lokaal alcoholbeleid.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het uitvoeren van het toezicht op de Drank- en Horecawet?*

4.1 Houden gemeenten reeds toezicht op de Drank- en Horecawet?

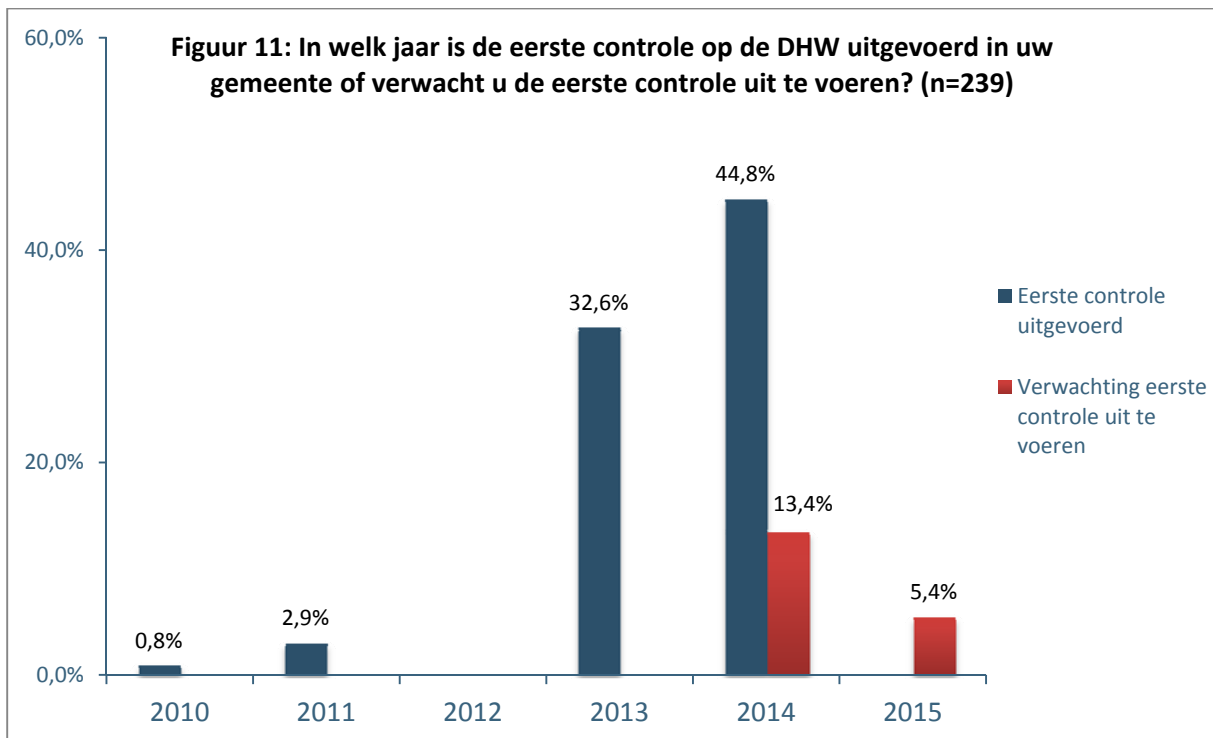
Bijna alle gemeenten zijn op de hoogte van de decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet naar de gemeente. Twee van de 266 gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek geven echter aan dat zij hier niet van op de hoogte zijn. Hoewel dus de meeste gemeenten op de hoogte zijn van de decentralisatie, zijn niet alle gemeenten al gestart met het toezicht op de Drank- en Horecawet. Toezicht houden op de Drank- en Horecawet is in dit onderzoek opgevat als het feitelijk uitvoeren van controles op de Drank- en Horecawet in de gemeente, al dan niet opgedragen aan een externe partij. Figuur 10 laat zien dat 81,1% van de 266 gemeenten thans toezicht houdt op de Drank- en Horecawet, terwijl 18,9% dit nog niet doet.

Figuur 10: Houdt uw gemeente reeds toezicht op de Drank- en Horecawet?
*(n=265)



* Als criterium voor 'toezicht houden' is het volgende aangehouden: er worden in de gemeente controles op de DHW uitgevoerd, al dan niet door een externe partij.

In het figuur hieronder is weergegeven wanneer gemeenten zijn begonnen met het toezicht op de Drank- en Horecawet of wanneer zij verwachten te zullen beginnen. Hierbij is de pilot 'Toezicht DHW' – die plaatsvond in 2008, 2009 en 2010 – buiten beschouwing gelaten.

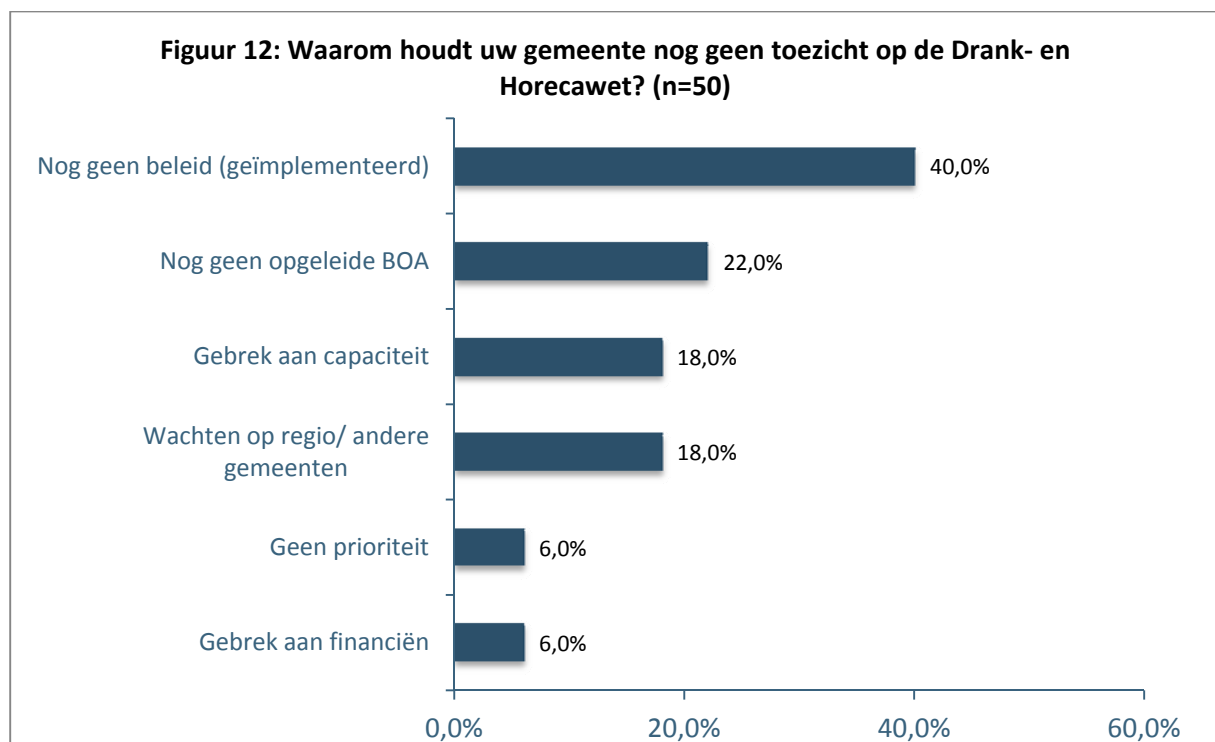


In Figuur 11 valt op dat een groot deel van de gemeenten in 2014 is gestart met het toezicht. In 2013 hield 36,3% van de 239 gemeenten (die deze vraag beantwoord hebben) toezicht op de Drank- en Horecawet. Hieronder vallen ook de pilotgemeenten die het toezicht op de Drank- en Horecawet mochten voortzetten na afloop van de pilot in 2010. Niet alle pilotgemeenten hebben hiervoor gekozen, maar in Figuur 11 is te zien dat een aantal gemeenten in 2010 en 2011 het toezicht wel heeft voortgezet of het na een korte periode heeft hervat. De gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de pilot konden vanaf 1 januari 2013 starten met het toezicht.

De meeste gemeenten die ten tijde van dit onderzoek nog moesten beginnen met het uitvoeren van toezicht, verwachtten de eerste controle nog in 2014 uit te voeren. De overige gemeenten (5,2%) verwachtten in 2015 te starten.

Waarom nog niet begonnen?

De 50 gemeenten die nog geen toezicht houden, zijn gevraagd naar de reden hiervan. De verschillende redenen zijn in Figuur 12 uiteengezet. Meerdere antwoorden waren mogelijk op deze vraag.



Het figuur hierboven laat zien dat 40% van de gemeenten – die nog geen toezicht houden – het (handhavings)beleid nog niet vastgesteld had of nog niet geïmplementeerd had ten tijde van het onderzoek. Dit wordt beschouwd als een voorwaarde om toezicht te houden op de Drank- en Horecawet en is de meest genoemde reden waarom gemeenten nog geen toezicht houden.

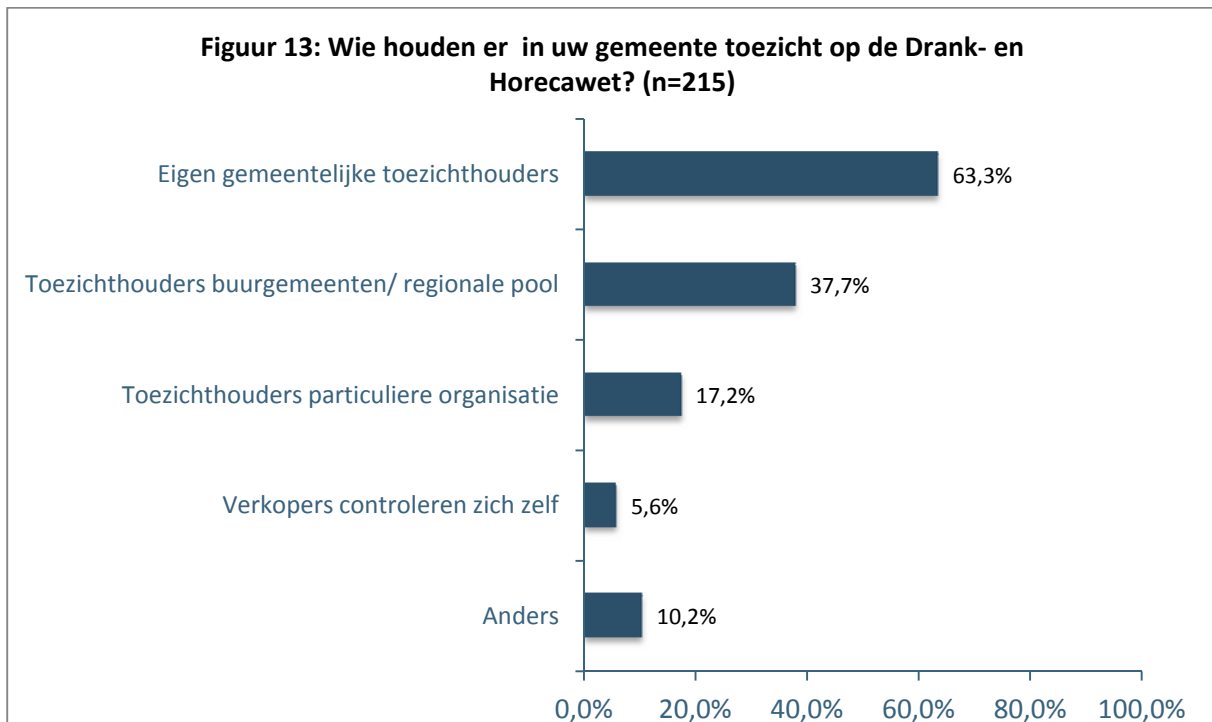
4.2 Hoe hebben gemeenten de toezichttaak opgepakt?

De 215 gemeenten die reeds toezicht houden op de Drank- en Horecawet zijn gevraagd naar de manier waarop zij de toezichttaak hebben ingevuld. Hieronder wordt ingegaan op de vraag wie er

toezicht houden, hoeveel tijd ze voor de Drank- en Horecawet beschikbaar hebben, hoeveel controles ze gemiddeld uitvoeren en welk type controles dit zijn.

Toezichthouders

In Figuur 13 is uiteengezet welke toezichthouders worden ingezet door gemeenten. Hierbij zijn meerdere antwoorden mogelijk.



* Anders betreft met name de regionale Milieudienst, wijkagenten en politie.

In bovenstaand figuur valt op dat de meeste gemeenten (63,3%) hun eigen gemeentelijke toezichthouders inzetten voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. Daarnaast worden ook geregeld toezichthouders van buurgemeenten of van een regionale BOA-pool ingezet. De voordelen van een regionale BOA-pool worden hieronder toegelicht. Met ingang van 1 januari 2014 mogen particuliere boa's ook toezicht houden op de Drank- en Horecawet. In het huidige onderzoek maakt 17,2% van de gemeenten gebruik van dergelijke toezichthouders.

Goed voorbeeld: Regionale BOA-pool

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er inmiddels een behoorlijk aantal regionale BOA-pools zijn opgericht. Een dergelijke pool bestaat uit verschillende toezichthouders die in de (bij de samenwerking) aangesloten gemeenten controles kunnen uitvoeren op de Drank- en Horecawet. Eén van de voordelen van een BOA-pool is dat de kosten gedeeld worden door de deelnemende gemeenten. Hierdoor hoeft niet elke gemeente intern één of meer toezichthouders op te leiden en te huisvesten. Met name voor kleinere gemeenten – die vaak niet over de expertise en de capaciteit kunnen beschikken – is het een mogelijkheid om over meer en kwalitatief goede toezichthouders te beschikken. Dat gemeenten de beschikking hebben over meer toezichthouders, zorgt ervoor dat er gerouleerd kan worden bij het uitvoeren van controles. Hierdoor raken de toezichthouders minder snel bekend bij ondernemers en kunnen ze langer onopvallend controleren.

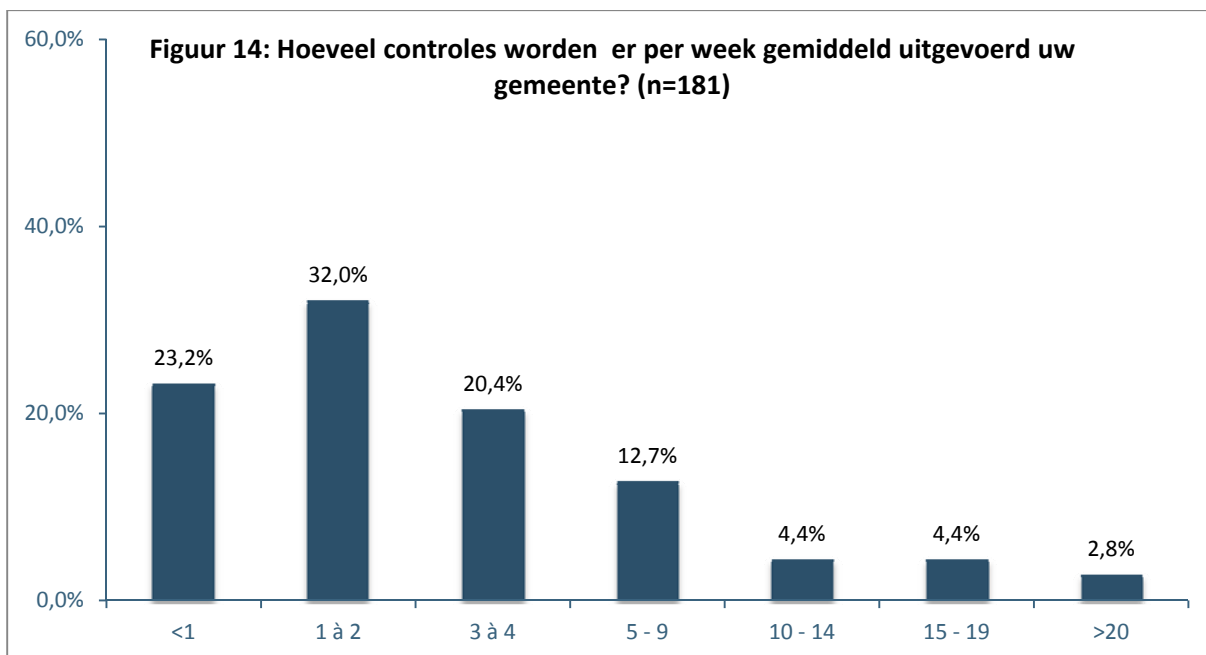
Er zijn echter ook regio's waar het niet gelukt is om een regionale BOA-pool op te zetten. Bij de oprichting van een dergelijke pool is een deskundige en gemotiveerde coördinator een vereiste. Eén gemeente schatte de tijdsinvestering op een halve FTE. Zo'n coördinator kost echter geld, dat door de gemeenten gezamenlijk opgebracht moet worden. In één regio was er een aantal gemeenten die de kosten hoger inschatten dan de uiteindelijke baten van een regionale pool. In plaats van een BOA-pool hebben ze gekozen voor een pragmatische aanpak van regionaal toezicht. De gemeenten in de regio voeren tweemaal per jaar gelijktijdige controles uit. In overleg wordt bepaald wat de focus is en gedurende welke periode. Op deze manier proberen ze een eenduidig signaal af te geven in de hele regio. Tegelijkertijd houden ze op deze manier de regionale samenwerking in stand.

Capaciteit

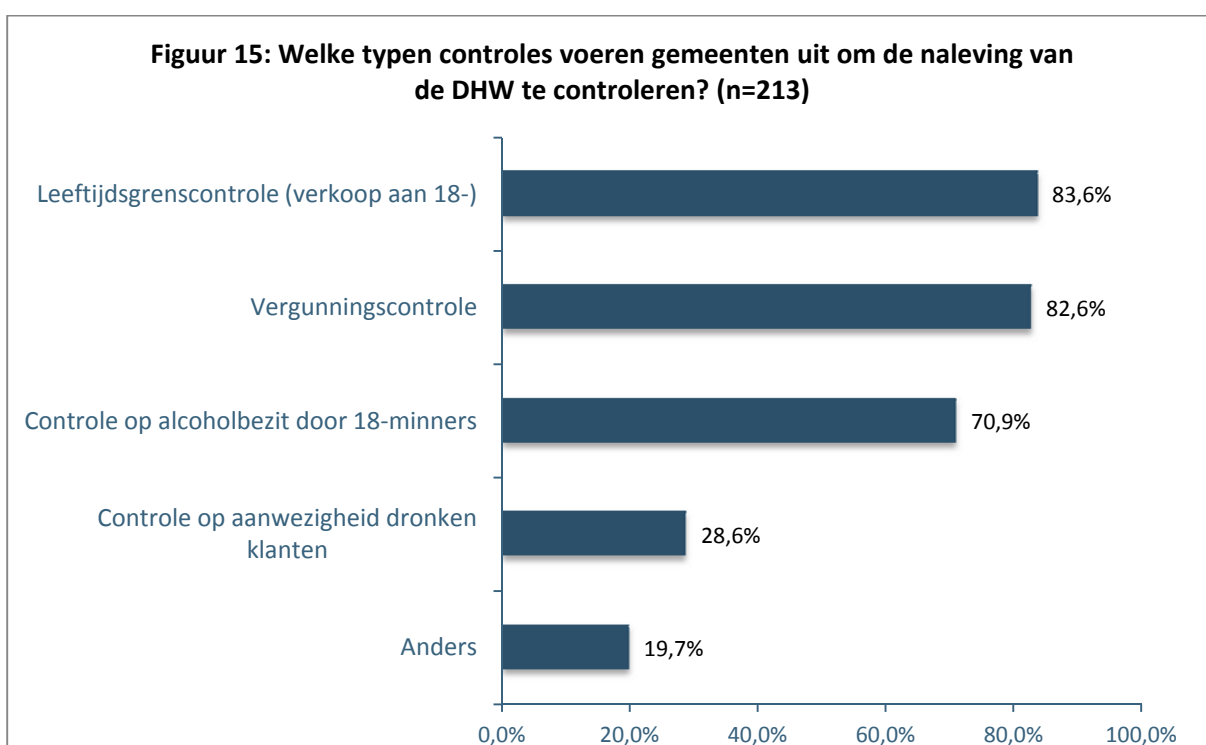
Het aantal toezichthouders en de mate waarin ze ingezet kunnen worden verschilt sterk tussen de gemeenten in dit onderzoek. Gemiddeld genomen beschikken de gemeenten – die al toezicht houden – over 2,9 toezichthouders die beschikbaar zijn voor toezicht op de Drank- en Horecawet (n=208).

Het aantal toezichthouders zegt echter nog niet zoveel over de mate waarop ze ingezet kunnen worden. Dit wordt gespecificeerd aan de hand van beschikbare FTE's (Fulltime Equivalent), dat staat voor de omvang van een dienstverband. Eén FTE staat voor een volledige werkweek. Het aantal FTE's dat beschikbaar is voor het toezicht op de Drank- en Horecawet varieert eveneens sterk. Uit het onderzoek blijkt dat gemiddeld genomen de gemeenten beschikken over 0,86 FTE op gemiddeld 51.079 inwoners (n=189). Statistische analyses laten zien dat er een sterke significante correlatie ($r=0.441$, $n=187$, $p < .001$) is tussen het aantal inwoners van een gemeente en het aantal beschikbare FTE. Oftewel, hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe groter de kans is dat ze meer FTE beschikbaar hebben.

Met deze capaciteit worden er gemiddeld 3,7 controles per week gehouden (n=181). Net als voor het aantal toezichthouders en beschikbare FTE's geldt hier ook dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Deze variatie is terug te zien in Figuur 14.



De gemeenten die toezicht houden, zijn ook gevraagd welke typen controles hun toezichthouders uitvoeren. Deze zijn hieronder weergegeven in Figuur 15.



*Anders betreft hier voornamelijk integrale controles, controles op evenementen en meer specifieke controles die onder de categorie vergunningscontroles geschaard kunnen worden.

Uit Figuur 15 komt naar voren dat met name de leeftijdsgrens voor alcohol een grote rol speelt bij controles op de Drank- en Horecawet. Zowel controles op naleving van de leeftijdsgrens door verkopers als controles op de naleving door jongeren onder de 18 jaar worden door veel gemeenten

uitgevoerd (resp. 83,6% en 70,9%). Daarnaast voeren de meeste gemeenten (82,6%) basiscontroles op de vergunningen uit. De controles op het verbod om de aanwezigheid van dronken (in kennelijke staat) klanten toe te laten, wordt door 28,6% van de gemeenten uitgevoerd en blijven daarmee achter op de andere typen controles.

4.3 Wat zijn de resultaten tot dusverre?

De gemeenten die reeds toezicht houden (81,1% van de 266 in dit onderzoek), zijn gevraagd naar de resultaten van het toezicht op de Drank- en Horecawet. De resultaten van het toezicht worden uitgedrukt in het aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen die zijn opgelegd voor overtredingen van de Drank- en Horecawet. Ook is er aandacht voor onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens door verkopers, zogenaamd mystery-shopping onderzoek.

Maatregelen

In totaal hebben 176 gemeenten inzicht gegeven in het aantal maatregelen dat zij hebben opgelegd in het kader van de Drank- en Horecawet. Het gaat hierbij alleen om de maatregelen die sinds 1 januari 2013 zijn opgelegd. De maatregelen die voorheen zijn opgelegd door de pilotgemeenten worden dus niet meegerekend. In Tabel 3 wordt het totaal aantal opgelegde maatregelen en het gemiddelde per gemeente weergegeven.

Tabel 3. Aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen die zijn opgelegd voor overtredingen van de Drank- en Horecawet, sinds 1 januari 2013 (n=176). Het totale aantal maatregelen van alle deelnemende gemeenten (Totaal) en het gemiddelde aantal maatregelen per gemeente (Gemiddelde).

| | Totaal | Gemiddelde |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| Bestuurlijke waarschuwingen | 999 | 5,68 |
| Bestuurlijke boetes | 61 | 0,35 |
| Schorsen vergunning: | 6 | 0,03 |
| Intrekken vergunning: | 9 | 0,05 |
| 3 strikes out (detailhandel): | 0 | 0,00 |
| Last onder dwangsom: | 98 | 0,56 |
| Proces verbaal: | 265 | 1,51 |
| <i>Niet geduide maatregelen</i> | <i>135</i> | <i>0,77</i> |
| Alle maatregelen opgeteld | 1573 | 8,94 |

De tabel hierboven laat zien dat in de afgelopen anderhalf jaar (1 januari 2013 tot juli/augustus 2014) 1573 maatregelen zijn opgelegd door de 176 gemeenten die deze informatie hebben verschaft. Dat komt gemiddeld neer op bijna negen maatregelen per gemeente. Dit is inclusief bestuurlijke waarschuwingen, die met gemiddeld 5,68 maatregelen per gemeente een groot deel van het totaal beslaat.

Dat het aantal opgelegde maatregelen nog niet erg hoog is en bovendien voor een groot deel bestaat uit waarschuwingen, wordt door een aantal gemeenten beargumenteerd. Diverse gemeenten geven aan in het proces nog niet toe te zijn aan het opleggen van sancties. Deze gemeenten richten zich ten tijde van het onderzoek voornamelijk op de preventieve en voorlichtende kant. Er is bij deze gemeenten eerst sprake van een periode waarin de regels worden uitgelegd aan verkopers, jongeren en ouders. Vervolgens volgt handhaving van de Drank- en Horecawet. Er is ook een aantal gemeenten dat aangeeft nog niet toe zijn aan handhaving, omdat ze nog bezig zijn met het inventariseren van de lokale situatie en het bepalen van de handhavingsprioriteiten.

Specifieke overtredingen

Vervolgens hebben gemeenten voor een zestal specifieke wetsartikelen aangegeven hoeveel maatregelen ze hebben opgelegd. Echter, niet alle gemeenten hadden deze gegevens ter beschikking, waardoor het aantal gemeenten in Tabel 4 lager is (n=154).

Tabel X. Aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen die zijn opgelegd voor specifieke overtredingen van de Drank- en Horecawet, sinds 1 januari 2013 (n=154). Het totale aantal maatregelen (Totaal) en het gemiddelde aantal maatregelen per gemeente (Gemiddelde).

| | Totaal | Gemiddelde |
|-----------------|--------|------------|
| Artikel 3 DHW: | 195 | 1,27 |
| Artikel 18 DHW: | 56 | 0,36 |
| Artikel 20 DHW: | 168 | 1,09 |
| Artikel 24 DHW: | 242 | 1,57 |
| Artikel 25 DHW: | 65 | 0,42 |
| Artikel 45 DHW: | 182 | 1,18 |

*De uitwerking van bovenstaande wetsartikelen zijn terug te vinden in de bijlage.

Bovenstaande tabel laat zien dat er niet één artikel uitspringt, waarop het meest is gehandhaafd door de gemeenten. Voor overtredingen op artikel 18 en artikel 25 zijn relatief minder maatregelen opgelegd dan voor de andere vier wetsartikelen.

Naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers

Dat verstrekkers van alcohol niet vaak bestraft zijn voor het verkopen van alcohol aan iemand van wie niet onmiskenbaar is vastgesteld dat deze de vereiste leeftijd heeft bereikt (zie artikel 20) zegt niet direct iets over de daadwerkelijke naleving van de leeftijdsgrens. Om dit op een zo objectief mogelijke manier te meten, is door 39,8% van de gemeenten één of meer keren een mystery-shopping onderzoek uitgevoerd (n=261). Hierbij wordt door minderjarige jongeren (of minderjarig uitziende jongeren) geprobeerd alcohol te kopen bij verschillende verkooppunten. Dit resulteert uiteindelijk in een gemiddeld nalevingscijfer. De naleving van de leeftijdsgrens wordt ook landelijk

gemeten in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Eind 2013 was de gemiddelde naleving 47% (Roodbeen e.a., 2014)³.

Nog eens 9,6% van de gemeenten onderzoekt op een andere manier de daadwerkelijk naleving van de leeftijdsgrens. In de meeste gevallen betreft dit een analyse van de uitgevoerde leeftijdsgrenscontroles door gemeentelijke toezichthouders. Een ander voorbeeld is het doen van zogenaamde confrontatieaudits, zie toelichting hieronder.

Goed voorbeeld: Confrontatie-audits

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het voor Drank- en Horecawet toezichthouders lastig kan zijn om overtredingen op de leeftijdsgrens te constateren. Redenen hiervoor zijn onder andere de herkenbaarheid van toezichthouders en het kunnen waarnemen van het moment van de verstrekking aan een minderjarige. Confrontatie-audits kunnen gebruikt worden als een extra hulpmiddel naast het reguliere toezicht. Bij confrontatie-audits stuurt de toezichthouder een minderjarige jongere (of een minderjarig uitziende jongere) naar een verkooppunt om alcohol te kopen. Na afloop van de aankoop poging gaat de toezichthouder in gesprek met de ondernemer over de goede dan wel slechte naleving. Let op: hierbij worden geen sancties opgelegd! Het gesprek is bedoeld om de ondernemer ondersteuning te bieden en zo te voorkomen dat ze (nog een keer) alcohol verkopen aan minderjarigen. Daarnaast wordt de ondernemer op dat moment gewezen op zijn of haar wettelijke plicht en welke sancties er op eventuele overtredingen staan. Volgens de gemeente waar dit toegepast wordt, heeft dit een preventieve werking. NB: Om deze preventieve werking te realiseren dient er wel een reële kans te zijn dat de ondernemer bij een volgende overtreding gepakt wordt. Een bijkomend voordeel van deze methode is dat de resultaten van de confrontatie-audits gebruikt kunnen worden om hotspots (hotspots zijn verkooppunten waar waarover de gemeenten signalen ontvangen dat de naleving niet in orde is. Het zijn vaak verkooppunten waar veel jongeren komen en waar de naleving van de leeftijdsgrenzen een risico is) te definiëren en te monitoren of de naleving toeneemt.

³ Het onderzoeksrapport is te downloaden via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/21/alcoholverkoop-aan-jongeren-2013.html>

5 Toekomstige verwachtingen

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2013 de belangrijkste uitvoerder geworden van de Drank- en Horecawet. Uit het huidige onderzoek komt echter naar voren dat dit bepaald geen eenvoudige taak is die zonder al te veel inspanningen opgezet kan worden. Daarom ondersteunt de landelijke overheid gemeenten door bijvoorbeeld het Expertisecentrum Handhaving DHW ter beschikking te stellen aan gemeenten. Hier kunnen gemeenten terecht met hun vragen. Is dit echter ook hetgeen waar gemeenten naar op zoek zijn? Lost dit eventuele problemen op? Of hebben ze andere verwachtingen ten aanzien van de rol van de landelijke overheid?

Deze vragen zijn in dit onderzoek gesteld aan de gemeenten. In dit hoofdstuk worden de antwoorden hierop besproken en wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- *Welke problemen ervaren gemeenten m.b.t. de uitvoering van de Drank- en Horecawet?*
- *Welke verwachtingen hebben gemeenten ten aanzien van de rol van de landelijke overheid bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet?*

5.1 Preventie- en Handhavingsplan

Met het Preventie- en Handhavingsplan geven de Nederlandse gemeenten vorm aan het lokale alcoholbeleid. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens besproken welke problemen gemeenten ervaren bij de totstandkoming van dit lokale beleid en of zij op dit vlak verwachtingen hebben van de landelijke overheid.

Problemen

In totaal geven 106 (39,8%) van de 266 gemeenten aan geen problemen te (hebben) ervaren bij de totstandkoming van het Preventie- en Handhavingsplan. De overige 160 gemeenten rapporteren in totaal 238 problemen, verdeeld over 6 categorieën. Van deze categorieën worden hieronder de belangrijkste problemen beschreven.

- Beschikbare tijd (103 gemeenten)
De categorie die het meest is aangevinkt door gemeenten is beschikbare tijd. Gemeenten geven aan dat de termijn voor het opstellen van het Preventie- en Handhavingsplan te krap was. De meest genoemde reden hiervoor is dat regionale afstemming veel tijd kost. Veel gemeenten hebben voor het opstellen van een (model van een) Preventie- en Handhavingsplan samengewerkt met omliggende gemeenten. Om deze gemeenten op één lijn te krijgen, kost volgens hen echter veel tijd. Een andere veelgehoorde reden is een gebrek aan capaciteit om deze nieuwe taak op te vangen. Gemeenten geven aan met de huidige capaciteit ruimte te moeten maken voor het schrijven van het beleidsplan. Daarnaast zijn er ook gemeenten die een zorgvuldige probleemanalyse wilden uitvoeren als basis voor

het nog op te stellen beleid. Dit leidde eveneens tot een tekort aan tijd om het plan binnen de wettelijke termijn te krijgen. Verder geven gemeenten aan dat ze wachtten op de raad die, vanwege de recente gemeentelijke verkiezingen, meer tijd nodig had om het plan vast te stellen. Soms heeft de gemeente andere prioriteiten.

Al met al, heeft een gebrek aan tijd ertoe geleid dat een aantal gemeenten het Preventie- en Handhavingsplan niet voor 1 juli 2014 vastgesteld heeft. Er zijn echter ook voorbeelden van gemeenten die, ten koste van de kwaliteit van het plan, wel op tijd waren.

- Financieel (44 gemeenten)

De gemeenten die aangeven financiële problemen te ervaren, hebben weinig tot geen budget beschikbaar voor het plan en voor de uitvoering van de preventie- en handhavingsactiviteiten. Met name handhaving wordt financieel als een probleem ervaren. Gemeenten geven aan dat dit tekort aan middelen wringt met de doelstellingen die ze op het gebied van alcoholmatiging en naleving van de wet nastreven. De doelstellingen zijn daardoor in een aantal van deze gemeenten minder ambitieus geformuleerd.

- Plaatsing binnen kaders (28 gemeenten)

Bij het plaatsen binnen de bestaande kaders van gemeenten, ervaren gemeenten met name problemen om de bestaande beleids- en uitvoeringsplannen samen te voegen tot één stuk. Er bestaat bijvoorbeeld al een Gezondheidsbeleid, een Integraal veiligheidsbeleid en een Handhavingsprogramma. Gemeenten vinden het lastig om te bereiken dat alle betrokken partners op één lijn zitten. Preventie en handhaving worden hierbij als twee afzonderlijke werkvelden beschouwd, die niet gemakkelijk te verenigen zijn.

Een ander probleem is dat het vaststellen van het Preventie- en Handhavingsplan niet gelijk liep met andere beleidscycli, terwijl gemeenten het plan daaraan wilden koppelen.

- Beschikbare expertise (23 gemeenten)

Gemeenten ervaren eveneens problemen op het gebied van beschikbare expertise. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze geen medewerkers hebben die over de actuele of complete juridische kennis beschikken. Ook het opstellen van het beleid – zoals het formuleren van doelstellingen – levert bij gemeenten problemen op.

- Externe samenwerking (22 gemeenten)

De samenwerking met andere gemeenten in de regio levert voor gemeenten problemen op. Zoals eerder al is aangegeven, kost een regionale samenwerking bij het opstellen van een Preventie- en Handhavingsplan veel tijd. Dit wordt volgens gemeenten nog tijdsintensiever op het moment dat niet alle gemeenten dezelfde politieke belangen hebben of andere doelen nastreven. Daarnaast geeft een klein aantal gemeenten aan dat er weinig of geen ambtelijke ervaring is met het organiseren van een dergelijke complexe samenwerking.

- Interne samenwerking (18 gemeenten)

De problemen op het gebied van interne samenwerking betreffen met name de stroeve relatie tussen de preventietak aan de ene kant en de handhavingstak aan de andere kant. Deze beleidsterreinen bevinden zich sommige gemeenten in twee gescheiden werelden. Het

wordt door deze gemeenten als een probleem ervaren om deze te verenigen. Bovendien heerst er bij een aantal gemeenten onduidelijkheid of de eindverantwoordelijkheid voor het plan bij de preventie- of bij de handhavingstak ligt.

Verwachtingen

Op de vraag of gemeenten nog verwachtingen hebben ten aanzien van de rol van de landelijke overheid bij de vorming van het lokale alcoholbeleid, is volop gereageerd. In het algemeen verwachten gemeenten een faciliterende en ondersteunende overheid. Hieronder worden de belangrijkste verwachtingen uiteengezet.

- Voorlichting geven
Het geven van voorlichting op landelijk niveau is de meest voorkomende verwachting bij de gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Ze vinden het belangrijk dat de landelijke overheid aanhoudend voorlichting blijft geven middels campagnes, o.a. door middel van reclamespotjes. Het draait bij de meeste gemeenten om de communicatie over de leeftijdsgrens voor alcohol, middels de campagne NIX 18. Daarnaast noemen gemeenten ook risico's van alcoholgebruik en alcoholmatiging als belangrijke voorlichtingsthema's. De doelgroepen die genoemd worden zijn: jongeren, ouders, sportverenigingen, scholen, horeca en detailhandel.
- Kennis delen
Behalve communicatie in de vorm van voorlichting verwachten gemeenten ook dat de landelijke overheid ondersteunt bij het delen van kennis. Gemeenten zien voor de landelijke overheid een rol weggelegd als vraagbaak en adviseur. Ze geven aan behoefte te hebben aan een landelijke vraagbaak, waar ze hun vragen kwijt kunnen met betrekking tot de Drank- en Horecawet. Hierbij wordt het Expertisecentrum Handhaving DHW specifiek benoemd. Daarnaast verwachten gemeenten dat er op landelijk niveau de 'best practices' worden verzameld en gedeeld met alle gemeenten. Dit zorgt er volgens hen voor dat gemeenten niet alles zelf hoeven uit te vinden.
- Financiële middelen beschikbaar stellen
In het onderzoek benoemt een groot aantal gemeenten dat ze te weinig middelen ter beschikking hebben om het lokale alcoholbeleid (voldoende) op te zetten en uit te voeren. Ze verwachten van de landelijke overheid dat bij het overhevelen van nieuwe taken bijbehorende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Deze verwachting geldt ook met terugwerkende kracht voor het toezicht op de Drank- en Horecawet en het opstellen van Preventie- en Handhavingplan. Zoals hiervoor reeds opgemerkt heeft de rijksoverheid wel structureel extra budget beschikbaar gesteld voor lokale veiligheid, inclusief toezicht Drank- en Horecawet, maar was dit niet specifiek gelabeld.
- Faciliterende wetgeving opstellen
Tenslotte verwachten gemeenten van de landelijke overheid een faciliterende rol in het aanpassen of opstellen van wetgeving. Met name waar lokaal maatwerk niet haalbaar of

wenselijk is, wordt verwacht dat de overheid hierin faciliteert. Een aantal voorbeelden dat genoemd wordt: accijnzen verhogen, leeftijdsgrens verhogen, alcoholreclame verbieden en happy hours verbieden. Happy hours kunnen ook door gemeenten zelf middels een verordening worden verboden. Echter geven slechts 25 van de gemeenten – die een Preventie- en Handhavingsplan hebben vastgesteld – aan dit te hebben gedaan.

5.2 Toezicht Drank- en Horecawet

Sinds de decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet zijn gemeenten de belangrijkste toezichthouder op deze wet. In deze paragraaf wordt besproken welke problemen gemeenten ervaren bij het opzetten en uitvoeren van het toezicht. Vervolgens worden hun verwachtingen ten aanzien van de rol van de landelijke overheid op dit dossier besproken.

Problemen

In totaal geven 82 van de 261 gemeenten (31,4%) aan geen problemen te ervaren in hun rol als toezichthouder op de Drank- en Horecawet. Daarnaast geven 32 gemeenten (12,3%) aan niet te weten of er problemen zijn (geweest) binnen de gemeente. De overige 147 gemeenten rapporteren in totaal 168 problemen verdeeld over 5 categorieën. Van deze categorieën worden hieronder de belangrijkste problemen beschreven.

- Financieel (71 gemeenten)

Het meest gerapporteerde probleem bij het toezicht op de Drank- en Horecawet betreft een gebrek aan financiële middelen. De oorzaak van het gebrek aan financiële middelen is volgens gemeenten enerzijds bezuinigingen en anderzijds dat het Rijk volgens hen geen extra middelen beschikbaar heeft gesteld voor deze taak. Door het beperkte budget beschikken gemeenten over beperkte capaciteit om toezicht te houden en om de backoffice in te richten.

- Beschikbare expertise (57 gemeenten)

Gemeenten die problemen ervaren op het gebied van beschikbare expertise, geven aan dat men nog bekend moet raken met de relatief nieuwe toezichttaak. Er wordt door gemeenten onder andere aangegeven dat de – voor het toezicht op de Drank- en Horecawet – aangestelde toezichthouders onvoldoende kennis en ervaring hebben in het taakveld.

- Eisen/onduidelijkheden in de wetgeving (21 gemeenten)

In totaal ervaren 21 gemeenten problemen met betrekking tot eisen of onduidelijkheden in de wetgeving. Het meest genoemde probleem betreft de opleidingseisen die aan toezichthouders op de Drank- en Horecawet worden gesteld. Deze eisen worden als te hoog ervaren. Met name de eis dat ze ook een BOA-diploma moeten hebben, bemoeilijkt het volgens de meeste gemeenten om meer toezichthouders op te leiden/aan te stellen. Daarnaast geven gemeenten aan dat ze moeite hebben met het uitvoeren van leeftijdsgrenscontroles. Dit wordt volgens hen onnodig bemoeilijkt doordat het niet mogelijk is om (minderjarige) testkopers in te zetten om vervolgens overtreders te sanctioneren.

Tenslotte ervaart een klein aantal gemeenten het als een probleem dat meerderjarigen die alcohol doorgeven aan minderjarigen niet strafbaar zijn.

- Samenwerking politie (13 gemeenten)

Een relatief klein aantal gemeenten geeft aan problemen te ervaren bij de samenwerking met de politie. Ze geven aan dat de politie geen prioriteit geeft aan de handhaving van de Drank- en Horecawet. Dit leidt ertoe dat de politie in sommige gevallen geen back-up kan verlenen aan de gemeentelijke toezichthouder. Ook rapporteert een aantal gemeenten dat de politie weinig moeite doet om samen te werken met de gemeente.

- Samenwerking verkopers van alcohol (6 gemeenten)

De samenwerking met verkopers van alcohol wordt in 6 gemeenten als een probleem ervaren. De gemeenten spreken over een onwelwillende instelling om de wet na te leven bij een aantal ondernemers en over enkele gevallen van intimidatie door horecaondernemers.

Verwachtingen

Tenslotte zijn alle gemeenten gevraagd of ze nog verwachtingen hebben ten aanzien van de rol van de landelijke overheid specifiek met betrekking tot het toezicht op de Drank- en Horecawet.

- Kennis delen

Veruit de meest genoemde verwachting van gemeenten is het beschikbaar stellen van kennis met betrekking tot toezicht op de Drank- en Horecawet. Gemeenten verwachten van de landelijke overheid dat ze expertise – zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau – blijven ontwikkelen en dit vervolgens delen via verschillende kanalen. Van deze kanalen wordt de vraagbaak van het Expertisecentrum Handhaving DHW het meest genoemd. Daarnaast verwachten meerdere gemeenten dat de kennis wordt gedeeld via landelijke congressen en bijeenkomsten. Ook digitale vormen zoals websites en applicaties voor de mobiele telefoon worden genoemd als kanalen om de bestaande kennis en voorbeelddocumenten te delen.

- Wetgeving aanpassen

Een andere verwachting vanuit gemeenten is het aanpassen van de landelijke wetgeving. Een aanpassing die gemeenten specifiek benoemen, is het versoepelen van de eisen aan Drank- en Horecawet toezichthouders. Hierbij wordt met name bedoeld op de eis dat de toezichthouders ook een BOA-diploma dienen te hebben. Twee andere – veel voorkomende – verwachtingen hebben betrekking op het moeilijk kunnen constateren van overtredingen van de leeftijdsgrens (door de verstrekker). Vanwege de moeite die gemeenten hiermee hebben, verwachten ze van de landelijke overheid dat de weekendpool van de NVWA opnieuw ter beschikking wordt gesteld. Deze pool van jonge toezichthouders is volgens gemeenten een goede uitkomst om onopvallend te kunnen controleren in uitgaansgelegenheden waar veel jongeren komen. Daarnaast verwachten enkele gemeenten dat het mogelijk wordt gemaakt dat (minderjarige) testkopers ingezet kunnen worden in de handhaving, om vervolgens bij overtredingen sanctionerend op te kunnen treden.

- Financiële middelen beschikbaar stellen

Zoals eerder in dit rapport al naar voren is gekomen, verwachten gemeenten financiële ondersteuning van de landelijke overheid. In het kader van ondersteuning bij de toezichttaak verwachten gemeenten met name middelen om de toezichtcapaciteit uit te breiden en de toezichtkwaliteit te vergroten. Door beperkte middelen schort het daar op dit moment aan volgens deze gemeenten.

- Eenduidigheid stimuleren

Tenslotte verwachten gemeenten dat de landelijke overheid een actieve rol vervult bij het stimuleren van eenduidige uitvoering van de Drank- en Horecawet. De gemeenten doelen hiermee enerzijds op het stimuleren van samenwerking tussen gemeenten, opdat er een eenduidiger beleid ontstaat in Nederland. Anderzijds doelen enkele gemeenten ook op het strenger reageren op gemeenten die hun taak niet of onvoldoende uitvoeren. Ook dit zal volgens hen bijdragen aan een eenduidigere uitvoering van de wettelijke taken.

Referentielijst

Greeff, de J. & Mulder, J. (2013). *Gemeentelijke organisatie van het alcoholtoezicht. Succes- en faalfactoren van een effectief lokaal nalevingsbeleid*. Utrecht: STAP

Hoof, van J. & Krokké, J. (2011). *Alcoholverkoop aan jongeren*. Enschede: Universiteit Twente

Ministerie van VWS (2012). *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*. Den Haag: Ministerie van VWS

NovioConsult (2010). *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*. Nijmegen: NovioConsult

NovioConsult (2011). *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatie 3^e pilotjaar*. Nijmegen: NovioConsult

Roodbeen, R., Lie, K.J. & Schelleman-Offermans, K (2014). *Alcoholverkoop aan jongeren 2013*. Nijmegen: Nuchter

Bijlage: Wettelijke bepalingen

Wettelijke bepalingen Drank- en Horecawet. Op 1 september 2014 gedownload van http://wetten.overheid.nl/BWBR0002458/geldigheidsdatum_01-09-2014.

Artikel 3

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.
2. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag van een vergunning als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 18

1. Het is verboden in de uitoefening van een ander bedrijf dan het slijtersbedrijf zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse aan particulieren te verstrekken.
2. Het in het eerste lid vervatte verbod geldt niet ten aanzien van het verstrekken in:
 - a. een winkel waarin in overwegende mate levensmiddelen of tabak en aanverwante artikelen of uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken al dan niet tezamen met alcoholvrije dranken worden verkocht;
 - b. een warenhuis met een levensmiddelenafdeling met een vloeroppervlakte van ten minste 15 m² waarop een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte eetwaren wordt verkocht;
 - c. een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin hoofdzakelijk gerede eetwaren voor gebruik ter plaatse en elders dan ter plaatse plegen te worden verkocht, niet zijnde een horecalokaliteit.
3. Zwak-alcoholhoudende dranken zijn in de gevallen bedoeld in het tweede lid, zodanig in de besloten ruimte geplaatst, dat deze dranken voor het publiek duidelijk te onderscheiden zijn van alcoholvrije dranken. Alcoholvrije alternatieven voor bier en wijn behoeven niet te worden onderscheiden van zwak-alcoholhoudende dranken.

Artikel 20

1. Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Onder verstrekken als bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens begrepen het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, welke drank echter kennelijk bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.
2. Het is verboden in een slijtlokaliteit de aanwezigheid toe te laten van een bezoeker van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, anders dan onder toezicht van een persoon van 21 jaar of ouder.
3. De vaststelling, bedoeld in het eerste en tweede lid:

- a. geschiedt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht, dan wel op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen andere wijze;
- b. blijft achterwege, indien het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt.

4. Bij de voor het publiek bestemde toegang tot een horecalokaliteit, een slijtlokaliteit, een ruimte als bedoeld in artikel 18, tweede lid, of een vervoermiddel waarin bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, dient duidelijk zichtbaar en goed leesbaar te worden aangegeven welke leeftijdsgrens of leeftijdsgrenzen gelden. Bij regeling van Onze Minister kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld of modellen worden vastgesteld.

5. Het is verboden in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit of op een terras de aanwezigheid toe te laten van een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeert.

6. Het is verboden in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen dienst te doen in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit.

Artikel 24:

1. Het is verboden een horecalokaliteit of een slijtlokaliteit voor het publiek geopend te houden indien in de inrichting niet aanwezig is:

- a. een leidinggevende die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning, bedoeld in artikel 29, tweede lid, met betrekking tot die inrichting of een andere vergunning van dezelfde vergunninghouder of
- b. een persoon wiens bijschrijving op grond van artikel 30a, eerste lid, is gevraagd, mits de ontvangst van die aanvraag is bevestigd, zolang nog niet op die aanvraag is beslist.

2. In afwijking van het eerste lid is het een paracommerciële rechtspersoon verboden een horecalokaliteit, gedurende de tijd dat daar alcoholhoudende drank wordt verstrekt, geopend te houden, indien in de inrichting niet aanwezig is:

- a. een leidinggevende die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning, bedoeld in artikel 29, tweede lid, met betrekking tot die inrichting of een andere vergunning van dezelfde vergunninghouder of
- b. een persoon wiens bijschrijving op grond van artikel 30a, eerste lid, is gevraagd, mits de ontvangst van die aanvraag is bevestigd, zolang nog niet op die aanvraag is beslist of
- c. een barvrijwilliger die een voorlichtingsinstructie als bedoeld in artikel 9, tweede lid, heeft gekregen.

3. Het is verboden in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit, gedurende de tijd dat daarin dranken worden verstrekt, personen jonger dan 16 jaar dienst te laten doen.

4. Indien dit voor de naleving van artikel 20, eerste tot en met derde lid, noodzakelijk is, kan bij algemene maatregel van bestuur de leeftijd, genoemd in het derde lid, op 18 jaar worden gesteld, met dien verstande dat zulks alsdan niet geldt voor personen die alcoholhoudende drank verstrekken in het kader van een in de maatregel aan te geven beroepsopleiding.

Artikel 25:

1. Het is degene die, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf, een ruimte voor het publiek geopend houdt, verboden:

- a. in die ruimte alcoholhoudende drank aanwezig te hebben, tenzij dit geschiedt ten dienste van het rechtmatig in die ruimte bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse, mits deze drank zich bevindt in een verpakking die voldoet aan de bij artikel 17 gestelde eis;

b. in de voor het publiek niet toegankelijke delen van die ruimte alcoholhoudende drank in voorraad te hebben, tenzij het betreft:

1°. het in voorraad hebben van zwak-alcoholhoudende drank ten dienste van het in de rechtmatige uitoefening van een ander bedrijf dan het slijtersbedrijf bedrijfsmatig aan particulieren verstrekken van deze drank voor gebruik elders dan ter plaatse, mits deze drank zich bevindt in een verpakking die voldoet aan de bij artikel 17 gestelde eis;

2°. het in voorraad hebben van alcoholhoudende drank ten dienste van het uitoefenen van een bedrijf, waarin waren uit onder meer alcoholhoudende drank plegen te worden vervaardigd.

2. Het is degene die, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het horecabedrijf, een ruimte voor publiek geopend houdt, verboden toe te laten dat in die ruimte alcoholhoudende drank wordt genuttigd. Dit verbod geldt niet, indien er sprake is van de uitzondering bedoeld in artikel 13, tweede lid.

3. Het is degene die een vervoermiddel gebruikt voor het rondtrekkend uitoefenen van de kleinhandel verboden daarin, daarop of daaraan alcoholhoudende drank aanwezig te hebben, tenzij het betreft een vervoermiddel dat wordt gebruikt voor:

a. het rechtmatig aan particulieren afleveren van alcoholhoudende drank op bestelling;

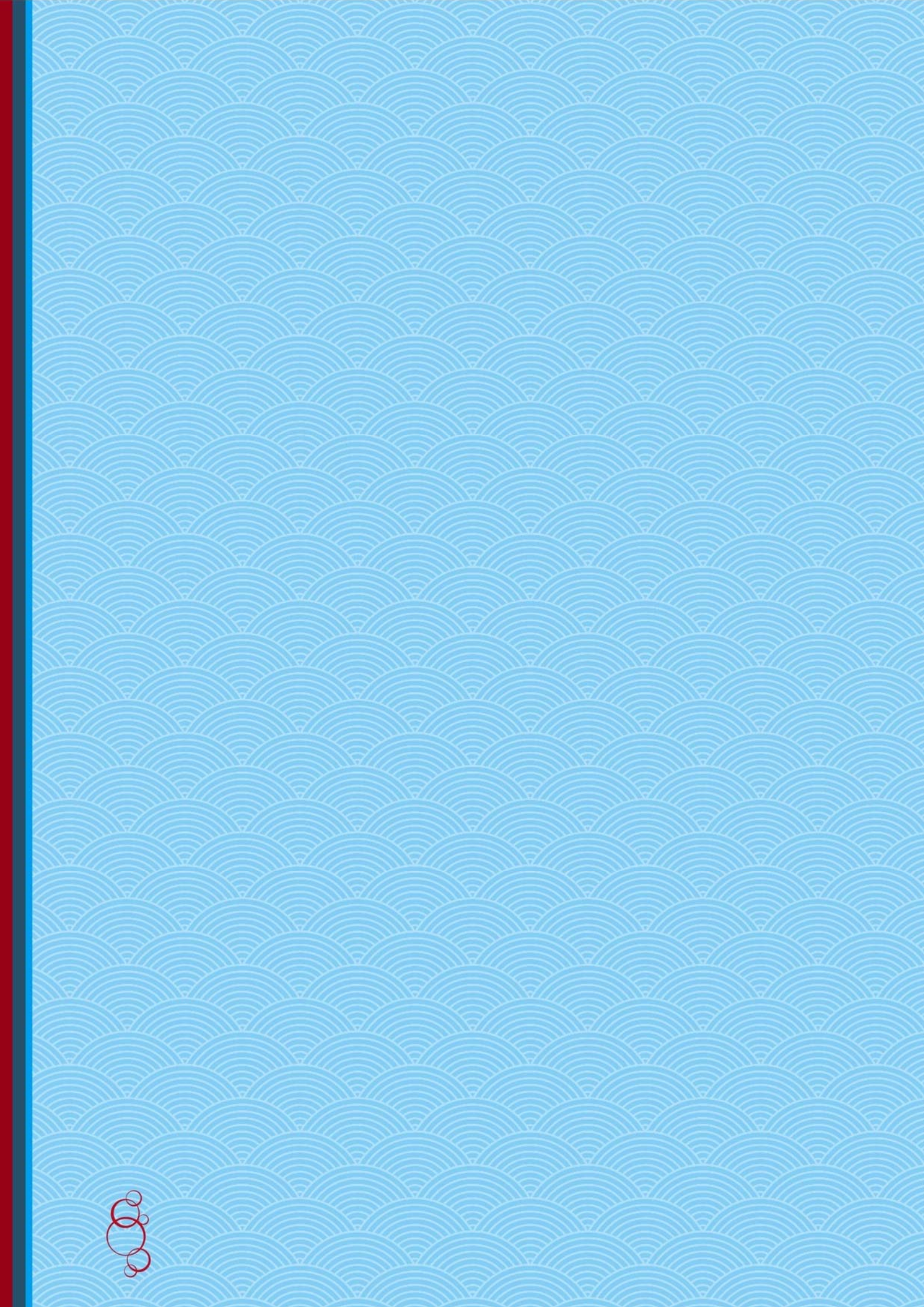
b. het binnen het vervoermiddel verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank in het kader van het rondtrekkend uitoefenen van de kleinhandel overwegend bestaand uit de handel in een gevarieerd assortiment levensmiddelen en kruideniersartikelen.

Artikel 45

1. Het is degenen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, met uitzondering van personen van 16 of 17 jaar die dienst doen in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, waaronder begrepen het zijn van barvrijwilliger in een inrichting in beheer bij een paracommerciële rechtspersoon, verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt.

2. Overtreding van het eerste lid wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.

3. De in dit artikel strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.





Meer informatie

→ www.stap.nl