ONDERZOEK STAND VAN ZAKEN
LOKAAL TOEZICHT NALEVING
DHW VOORJAAR 2016

Zicht op toezicht

A. Kruize

I. Schoonbeek

B. Bieleman

INTRAVAL
Onderzoek en Advies

ZICHT OP TOEZICHT

Onderzoek stand van zaken
lokaal toezicht naleving DHW voorjaar 2016

September 2016

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

INHOUDSOPGAVE

			Pagina
Hoofdstuk 1	**Inleiding**		**1**
	1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
	1.2	Onderzoeksopzet	6
	1.3	Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2	**Inhoud plannen**		**11**
	2.1	Vastgestelde plannen	11
	2.2	Wettelijk verplichte onderdelen	14
	2.3	Overige onderdelen	17
Hoofdstuk 3	**Toezicht en handhaving**		**21**
	3.1	Toezicht	21
	3.2	Resultaten toezicht	26
	3.3	Meerwaarde en verbeterpunten	30
Hoofdstuk 4	**Samenvatting en conclusies**		**35**
	4.1	Inhoud plannen	35
	4.2	Uitvoeren toezicht	36
	4.3	Resultaten toezicht	38
	4.4	Meerwaarde en verbeterpunten	39

1. INLEIDING

In 2013 is het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarnaast is per 1 januari 2014 de leeftijdsgrens voor alcohol (zwak-alcoholhoudende dranken) verhoogd van 16 naar 18 jaar. De gemeenten zijn sindsdien de uitvoerders van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte preventie- en handhavingsplan is in feite de wettelijke bekrachtiging daarvan. Op grond van artikel 34a DHW zijn gemeenten verplicht om per 1 juli 2014 een dergelijk plan te hebben.[1] Het preventie- en handhavingsplan concentreert zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samenkomen en elkaar kunnen versterken.

Preventie- en handhavingsplan

Artikel 43a lid 2 en 3 van de DHW omschrijft de minimale eisen waaraan het preventie- en handhavingsplan moet voldoen:

- Lid 2: het plan bevat de hoofdzaken van het beleid betreffende de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, en de handhaving van de wet.
- Lid 3: in het plan wordt in ieder geval aangegeven:
  a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
  b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
  c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
  d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

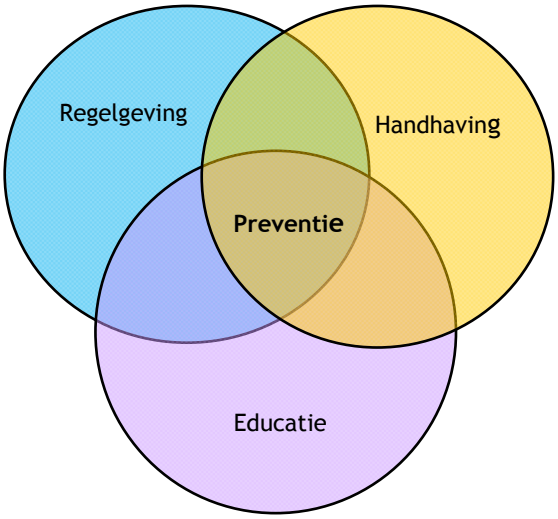
Aangezien het een preventie- én handhavingsplan betreft is het de bedoeling dat de gemeenten hun plan baseren op een integrale beleidsvisie. Dit betekent dat meerdere afdelingen binnen de gemeenten – en dus ook meerdere typen maatregelen – worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek. Het Trimbos-instituut stelt in het 'Model preventie- en handhavingsplan' dat zij heeft opgesteld voor om het preventiemodel van Reynolds[2] als uitgangspunt te nemen.

Het preventiemodel van Reynolds kent drie beleidspijlers, te weten: educatie; regelgeving; en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf, maar overlappen elkaar ook (figuur 1.1). In de overlap komt het integrale preventiebeleid - in dit geval gericht op alcohol(gebruik) - terug.

[1] Trimbos-instituut (2015). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.

[2] Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Our Communities. London: London Drug Policy Forum.

Figuur 1.1 Preventiemodel van Reynolds



In de zomer van 2014 heeft STAP in opdracht van het ministerie van VWS een onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen. Uit dit onderzoek bleek dat 117 (44%) van de 266 ondervraagde gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, voor 1 juli 2014 een preventie- en handhavingsplan hadden vastgesteld.[3]

Naar aanleiding van de uitkomsten van het rapport heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL begin 2015 in opdracht van het ministerie van VWS wederom een onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen. In dit onderzoek is tevens nagegaan wat de kwaliteit van de plannen is, in hoeverre gemeenten beleid voeren op het gebied van hokken en keten en of gemeenten gebruik maken van optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties. Uit dit onderzoek komt naar voren dat begin 2015 80,4% (316) van alle 393 Nederlandse gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld.[4] Van de 50 op kwaliteit beoordeelde plannen is slechts één plan als goed beoordeeld, terwijl tien tot de categorie voldoende behoren. De overige plannen zijn van matige (32) dan wel slechte (7) kwaliteit.

Uitvoering toezicht

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2013 het toezicht op de naleving van de bepalingen van de DHW in hun takenpakket. Gemeenten dienen zelf Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) aan te stellen, die het toezicht in de gemeente uitvoeren. Deze BOA's controleren niet alleen de verstrekkers, maar ze controleren ook of jongeren zich aan de wet houden. Sinds 1 januari 2014 zijn jongeren onder de 18 jaar strafbaar wanneer zij alcoholhoudende dranken bij zich hebben. Ter ondersteuning van gemeenten bij de voorbereiding en uitvoering van het toezicht op

[3] STAP (2014). Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet. Analyse stand van zaken 2014. STAP, Utrecht.

[4] Bieleman, B., A. Kruize, R. Mennes (2015). Plannen in kaart. Inventarisatie preventie- en handhavingsplannen Drank- en Horecawet 2015. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

en de handhaving van de DHW door gemeenten is het Expertisecentrum Handhaving DHW opgericht. Dit expertisecentrum is opgericht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Sinds 1 januari 2015 is deze taak overgenomen door het Trimbos-instituut.

Uit het onderzoek van STAP in de zomer van 2014 komt naar voren dat ruim 80% van de 265 bereikte gemeenten reeds toezicht houden op de DHW.[5] De gemeenten focussen zich hierbij met name op de leeftijdsgrens en de vergunningen. Controles op het gebied van dronkenschap worden beduidend minder vaak door de gemeenten uitgevoerd.

Onderzoek

Ten behoeve van de evaluatie van de DHW heeft het ministerie van VWS onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL opdracht gegeven om in 2016 wederom een onderzoek naar de naleving van de DHW uit te voeren. In dit onderzoek hebben we zowel aandacht besteed aan de stand van zaken van zowel de gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen als het lokaal toezicht op de naleving van de DHW.

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

> *Wat is de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten en van het toezicht op de naleving van de DHW?*

Om deze centrale probleemstelling te beantwoorden is het onderzoek onderverdeeld in twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek betreft een inventariserend onderzoek dat zich richt op de vraag hoeveel gemeenten het preventie- en handhavingsplan inmiddels hebben vastgesteld. Het tweede deelonderzoek is zowel inventariserend als verdiepend van aard en richt zich op de vraag hoe gemeenten hun nieuwe rol oppakken inzake het toezicht op de naleving van de DHW.

Onderzoeksvragen

Elk deelonderzoek heeft een eigen hoofdvraag die vervolgens uiteen valt in een aantal relevante verdiepende deelvragen.

Preventie- en handhavingsplannen

De hoofdvraag van het eerste deelonderzoek over de preventie- en handhavingsplannen luidt:

> *Hoeveel gemeenten hebben hun preventie- en handhavingsplan inmiddels vastgesteld?*

[5] STAP (2014).

Bij deze hoofdvraag horen de volgende deelvragen:

1. Zijn de in de wet verplichte onderdelen opgenomen in het plan (artikel 43a DHW)?
2. Helpt het verplichte preventie- en handhavingsplan de gemeente om de situatie op het gebied van alcohol onder jongeren in de gemeente – zowel wat betreft het tegengaan van gezondheidsschade als wat de openbare orde betreft – terug te dringen?

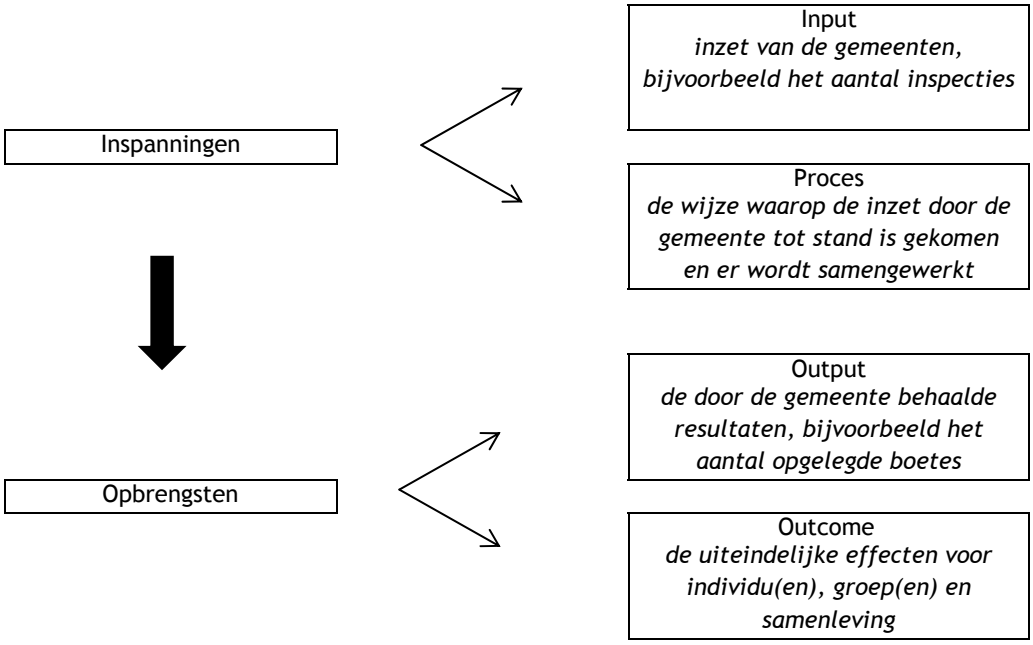
Toezicht op de naleving DHW

De hoofdvraag van het tweede deelonderzoek dat zich richt op het toezicht op de naleving van de DHW luidt:

> *Hoe pakken gemeenten hun nieuwe rol inzake het toezicht op de naleving van de DHW op?*

Bij dit deelonderzoek hebben we ervoor gekozen om de deelvragen onder te brengen in vier categorieën. Hiervoor is gebruik gemaakt van drie onderdelen van het INK-model. In dit model worden twee hoofdonderdelen onderscheiden, namelijk inspanningen en opbrengsten. De inspanningen zijn op te splitsen in input (ofwel inzet) en proces (ofwel uitvoering), terwijl de resultaten onderverdeeld kunnen worden in output (ofwel behaalde resultaten) en outcome (effecten) (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2 INK-model



Het onderzoek richt zich op de eerste drie onderdelen uit het INK-model. Het gaat het ministerie van VWS nu primair om de ervaringen die gemeenten hebben met het preventie- en handhavingsplan en het toezicht op de DHW. De uiteindelijke effecten die het gebruik van de preventie- en handhavingsplannen hebben voor individu(en), groep(en) en samenleving (het vierde onderdeel, outcome) vormen geen onderdeel van dit onderzoek. Naast de drie onderdelen uit het INK-model hebben we voor de

rubricering van de deelvragen een vierde categorie ‘meerwaarde en verbeterpunten’ toegevoegd. Hierbij horen de volgende deelvragen.

- Input

1. Hoeveel gemeenten houden reeds toezicht op de naleving van de DHW?
2. Wat is de inzet van de gemeente om toezicht te houden op de DHW (in fte’s)?
3. Hoeveel inspecties worden in het kader van de DHW gemiddeld per kwartaal door gemeenten uitgevoerd?

- Proces

4. Op welke wijze controleren gemeenten verstrekkers en jongeren?
5. In hoeverre wordt er bij de handhaving regionaal samengewerkt en werkt dat goed?
6. Hoeveel gemeenten staan mengvormen van detailhandel en horeca (zogenoemde blurring) toe?
7. Controleren gemeenten ondernemers op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet? Weigeren zij ondernemers op basis van dit Besluit? Of gebruiken ze andere instrumenten (zo ja, welke)?
8. Welke andere activiteiten hebben gemeenten verricht om te stimuleren dat verstrekkers en jongeren zich aan de wet houden (denk aan gesprekken met verstrekkers of een convenant, voorlichtingsavonden aan jongeren en ouders over de nieuwe leeftijdsgrens et cetera)?
9. Beschikken de BOA’s over de juiste bevoegdheden en competenties om de doelen van de DHW te handhaven?

- Output

10. Hoeveel boetes zijn er sinds 1 januari 2013 opgelegd aan verstrekkers voor het niet naleven van de wet?
11. Hoe vaak hebben verstrekkers sinds januari 2013 een bestuurlijke waarschuwing ontvangen?
12. Hoe vaak is sinds 1 januari 2013 de three strikes out maatregel opgelegd aan verstrekkers?
13. Hoe vaak hebben gemeenten sinds 1 januari 2013 een vergunning ingetrokken of geschorst?
14. Hoe vaak hebben gemeenten sinds 1 januari 2013 een last onder dwangsom opgelegd?
15. Hoeveel boetes zijn sinds 1 januari 2013 opgelegd aan jongeren voor het niet naleven van de wet (o.a. artikel 45 DHW)?
16. Hoe vaak kregen jongeren een waarschuwing opgelegd sinds 1 januari 2013?
17. Wat maakt het dat een gemeente een bepaald instrument (o.a. bestuurlijke waarschuwing, three strikes out, schorsing of intrekking vergunning, last onder dwangsom, boete, waarschuwing) niet inzet?

- Meerwaarde en verbeterpunten

18. Welke meerwaarde biedt de “nieuwe” toezichtstaak gemeenten?
19. Missen gemeenten instrumenten/mogelijkheden om te handhaven?

20. Welke problemen komen gemeenten tegen bij het toezicht houden op en het handhaven van DHW?

1.2 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf gaan we in op de activiteiten die we hebben uitgevoerd om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden.

Opvragen preventie- en handhavingsplannen

Voor beide deelonderzoeken is telefonisch contact opgenomen met alle 390 Nederlandse ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het alcoholbeleid van hun gemeente. Bij dit eerste contact met de gemeenteambtenaar is direct naar de stand van zaken omtrent het preventie- en handhavingsplan gevraagd. Uit onze inventarisatie die we begin 2015 in opdracht van het ministerie van VWS hebben uitgevoerd, blijkt dat op dat moment 316 gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld. Al deze plannen hadden we reeds in ons bezit. De 74 gemeenten die op dat moment nog geen plan hadden, hebben we in het eerste contact gevraagd of zij inmiddels een plan hebben. Indien dit het geval is, is gevraagd dit plan naar ons op toe te sturen. De 316 gemeenten die al wel een plan hadden, hebben we gevraagd of zij het plan inmiddels hebben aangepast. Als zij inderdaad het plan hebben aangepast is de nieuwste versie van het plan bij hen opgevraagd.

Checken plannen

Bij de eerste deelvraag van het eerste deelondonderzoek gaat het om de vraag of de in de wet verplichte onderdelen zijn opgenomen in het preventie- en handhavingsplan. Het plan dient de hoofdzaken van het beleid betreffende de preventie van alcoholgebruik te bevatten, met name onder jongeren, en de handhaving van de wet. In het plan dient in ieder geval te worden aangegeven:

a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Ook in het begin vorig jaar uitgevoerde onderzoek zijn we nagegaan of de preventie- en handhavingsplannen de verplichte onderdelen bevatten. Hiervoor hebben we een checklist opgesteld, welke voor dit onderzoek wederom is gebruikt. Naast de verplichte onderdelen hebben we tevens op de checklist ingevuld of de volgende onderdelen wel of niet in het preventie- en handhavingsplan zijn opgenomen:

- *Probleemanalyse*: wordt aangegeven wat bij de start van de uitvoering van het preventie- en handhavingsplan de situatie is op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren, het verkrijgen van alcohol door jongeren en dergelijke.

- *Uitgangspunten en onderbouwing beleid*: wordt als uitgangspunt voor het integraal alcoholbeleid het preventiemodel van Reynolds gehanteerd.
- *Beleidsdoelgroep en –setting*: wordt aangegeven welke leeftijdsgroepen worden onderscheiden en welke settingen daarbij een belangrijke rol spelen.
- *Doelstellingen van het beleid*: worden de algemene hoofddoelstellingen vermeld. Artikel 43a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. Op basis van de DHW kunnen twee algemene hoofddoelstellingen worden onderscheiden, te weten: afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar; afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).
- *Risicoanalyse*: wordt aandacht besteed aan het jaarlijks uitvoeren van een risicoanalyse waarbij inzicht wordt verkregen in de concrete kenmerken van de locaties waar jongeren drinken en waar hun alcoholgebruik voor problemen zorgt.
- *Handhavingsactiviteiten*: worden binnen de handhavingsactiviteiten de volgende stappen onderscheiden: hotspots inventariseren; interventiestrategie bepalen; uitvoeren van de interventiestrategie; en effectmeting en evaluatie.

Uitvoering

Voorafgaand aan de het checken van de plannen hebben de (junior)onderzoekers een instructie gekregen waarin is uitgelegd hoe de checklist moet worden toegepast en ingevuld. Tijdens deze instructie, gegeven door de senioronderzoeker en de projectleider, is na een zorgvuldige uitleg van het onderzoek de checklist gezamenlijk ingevuld met behulp van een voorbeeld preventie- en handhavingsplan. Door de instructie en het gezamenlijk invullen van de checklist is ervoor gezorgd dat iedereen op dezelfde correcte wijze gebruik maakt van de checklist. Tijdens de dataverzamelingsperiode zijn steekproefsgewijs enkele ingevulde checklists gecontroleerd door de senioronderzoeker en de projectleider om vast te stellen of het checken van de inhoud van de plannen op correcte wijze is verricht. Daarnaast zijn onduidelijkheden tijdens de uitvoering direct voorgelegd aan en besproken met de senioronderzoeker en de projectleider, die vervolgens in onderling overleg hebben bepaald of een onderdeel wel of niet is opgenomen.

Enquête gemeenten

De gegevens zijn daarnaast verzameld middels een enquête onder de gemeenten. Hieronder gaan we in op de inhoud van deze enquête, de manier waarop deze is afgenomen en de respons.

Inhoud enquête

In de enquête hebben we onder meer gevraagd of de gemeenteambtenaren vinden dat het verplichte plan helpt om de situatie op het gebied van alcohol onder jongeren in de gemeente terug te dringen, waarom dit wel of niet het geval is en welke aanpassingen nodig zijn om de situatie - indien nodig - te veranderen. Zoals aangegeven hebben we de deelvragen van het tweede deelonderzoek, mede op basis van het INK-model, onderverdeeld in vier categorieën: input; proces; output; en meerwaarde en

verbeterpunten. Deze verschillende onderdelen hebben we ook terug laten komen in de enquête.

Een conceptversie van de enquête is voorgelegd aan enkele deskundigen. Na de verwerking van hun opmerkingen en aanvullingen hebben we de enquête getest bij een aantal gemeenten. Naar aanleiding van het uittesten is de enquête aangepast en definitief gemaakt.

Uitvoering

Nadat we de ambtenaren bij het eerste contact hebben gevraagd naar de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen (en wij in het bezit zijn van het meest recente versie daarvan) is gevraagd of zij in het kader van het onderzoek willen meewerken aan een enquête waarin een aantal verdiepende vragen worden gesteld. Indien de ambtenaar wil meewerken is de vragenlijst vervolgens per mail toegezonden. Om het de ambtenaar zo gemakkelijk mogelijk te maken om de gegevens aan te leveren kon de vragenlijst zowel telefonisch worden afgenomen als via mail of internet. Alle retour gestuurde vragenlijsten hebben we gecontroleerd op volledigheid. Bij een incomplete vragenlijst is telefonisch contact gezocht met de ambtenaar om de ontbrekende gegevens aan te vullen.

Naast het toepassen en invullen van de checklist, is in de instructie aan de onderzoekers ook uitgelegd hoe de enquête moet worden afgenomen en ingevuld. Tijdens deze instructie hebben de onderzoekers de enquête bij elkaar afgenomen. Vervolgens zijn de ingevulde enquêtes gezamenlijk doorgelopen en eventuele onduidelijkheden besproken. Door de instructie, het afnemen en bespreken van de enquête is ervoor gezorgd dat iedereen op dezelfde correcte wijze de enquête verwerkt. Tijdens de dataverzamelingsperiode hebben de senioronderzoeker en projectleider steekproefsgewijs enkele ingevulde enquêtes gecontroleerd om vast te stellen of het afnemen en verwerken van de enquête op correcte wijze is verricht. Daarnaast zijn onduidelijkheden tijdens de uitvoering direct voorgelegd aan en besproken met de senioronderzoeker en de projectleider, die vervolgens in onderling overleg hebben bepaald hoe hiermee moet worden omgegaan.

Respons enquête

In totaal hebben 371 van alle 390 Nederlandse gemeenten meegewerkt aan het onderzoek. De respons komt hiermee op 95,1%. Van de overige 19 gemeenten hebben 14 geweigerd deel te nemen aan het onderzoek, terwijl vijf hebben aangegeven wel te willen meewerken, maar mede door de vakantieperiode is het hen niet gelukt om de vragenlijst binnen de dataverzamelingsperiode aan te leveren. Gemeenten die weigerden mee te werken aan het onderzoek zijn ook nog door het ministerie van VWS benaderd met het verzoek toch mee te werken aan het onderzoek, maar zijn bij hun weigering gebleven.

Om zicht te krijgen op de resultaten van het toezicht hebben we de gemeenten gevraagd gegevens aan te leveren over het aantal boetes en dergelijke dat zij per jaar en per soort verstrekkers hebben opgelegd. Voor veel gemeenten blijkt het zeer lastig

te zijn om deze gegevens aan te leveren; het vergt het nodige uitzoekwerk of het is helemaal niet vastgelegd. Hierdoor hebben niet alle gemeenten deze gegevens aangeleverd. Het aantal gemeenten dat hierover geen gegevens heeft kunnen aanleveren loopt per jaar en soort wettelijk instrument uiteen van zeven tot en met 55.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we allereerst in op de vraag hoeveel gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld. Vervolgens besteden we aandacht aan de inhoud van de plannen. In hoofdstuk drie bespreken we de stand van zaken op het gebied van het toezicht op en de handhaving van de naleving van de DHW. Hierbij behandelen we zowel de uitvoering als de resultaten. Tevens gaan we in hoofdstuk drie in op de vraag in hoeverre de nieuwe toezichtstaak gemeenten meerwaarde biedt en tegen welke knelpunten gemeenten aanlopen. Tot slot bevat hoofdstuk vier de samenvatting en conclusies.

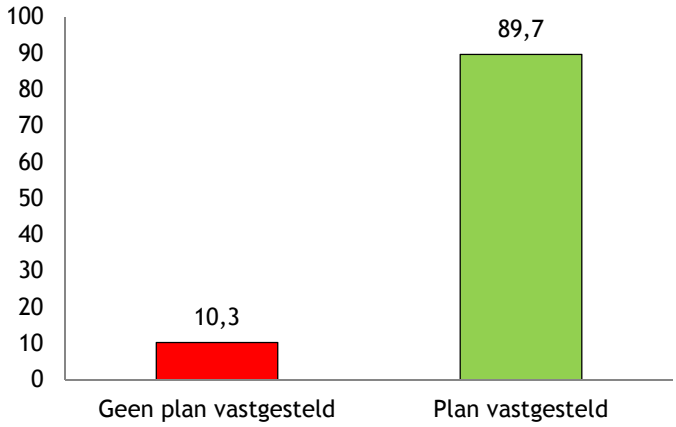
2. INHOUD PLANNEN

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van de preventie- en handhavingsplannen behandeld. In paragraaf 2.1 bespreken we hoeveel van alle 390 Nederlandse gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld in het kader van de Drank- en Horecawet (DHW). Daarbij besteden we aandacht aan de verdeling over Nederland en het inwonertal van de gemeente. Tenslotte bespreken we in hoeverre het plan volgens de gemeenten helpt om gezondheidsschade en overlast door alcoholgebruik van jongeren tegen te gaan. In paragraaf 2.2 stellen we aan de hand van een checklist vast of de preventie- en handhavingsplannen de wettelijk verplichte onderdelen bevatten. In de laatste paragraaf beschrijven we de optionele bepalingen en de overige onderdelen die door gemeenten in hun plannen zijn opgenomen. Indien mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met eerder onderzoek.[1, 2]

2.1 Vastgestelde plannen

Van de in totaal 390 Nederlandse gemeenten hebben 350 (89,7%) gemeenten in april 2016 een preventie- en handhavingsplan vastgesteld (figuur 2.1). De overige 40 gemeenten (10,3%) hebben (nog) geen plan. De gemeenten zonder preventie- en handhavingsplan verwachten dit vaak op korte termijn vast te stellen.

Figuur 2.1 Gemeenten die in april 2016 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, in % (N=390)



Het aantal gemeenten met een plan neemt steeds verder toe. Begin 2015 hadden 316 (80,4%) van de toenmalige 393 Nederlandse gemeenten een preventie- en

[1] STAP (2014). Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet. Analyse stand van zaken 2014. STAP, Utrecht.

[2] Bieleman, B., A. Kruize, R. Mennes. (2015). Plannen in kaart. Inventarisatie preventie en handhavingsplannen Drank- en Horecawet 2015. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

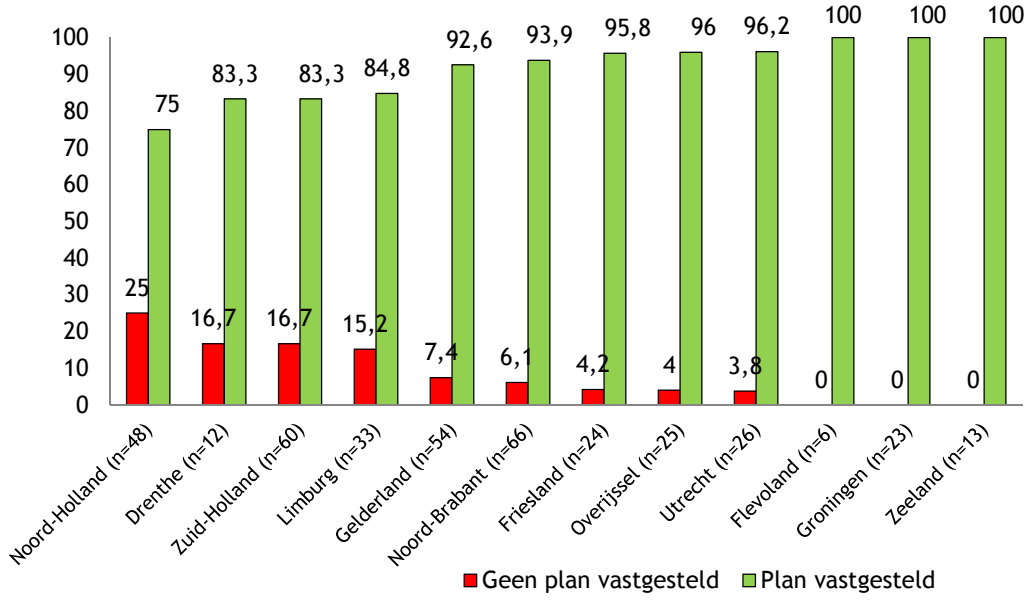
handhavingsplan vastgesteld.[3] In juli 2014 waren dit 117 (44,0%) van de 266 ondervraagde gemeenten.[4]

Van de 350 gemeenten die een plan hebben vastgesteld hebben 69 (19,7%) een regionaal plan. Dit betekent dat een aantal gemeenten in de regio een gezamenlijk preventie- en handhavingsplan heeft. Van de 350 gemeenten met een plan maken 29 (8,3%) gemeenten gebruik van of verwijzen naar andere documenten.

Preventie- en handhavingsplannen per provincie

Als we per provincie in kaart brengen hoeveel gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, zien we een aantal verschillen (figuur 2.2). In Flevoland, Groningen en Zeeland hebben alle gemeenten een plan vastgesteld. In de provincies Friesland, Overijssel en Utrecht is één gemeente zonder preventie- en handhavingsplan. In Noord-Holland hebben relatief de minste gemeenten een preventie- en handhavingsplan. Van de 48 Noord-Hollandse gemeenten hebben 12 (25,0%) gemeenten geen plan vastgesteld.

Figuur 2.2 Gemeenten die in april 2016 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, naar provincie in % (N=390)

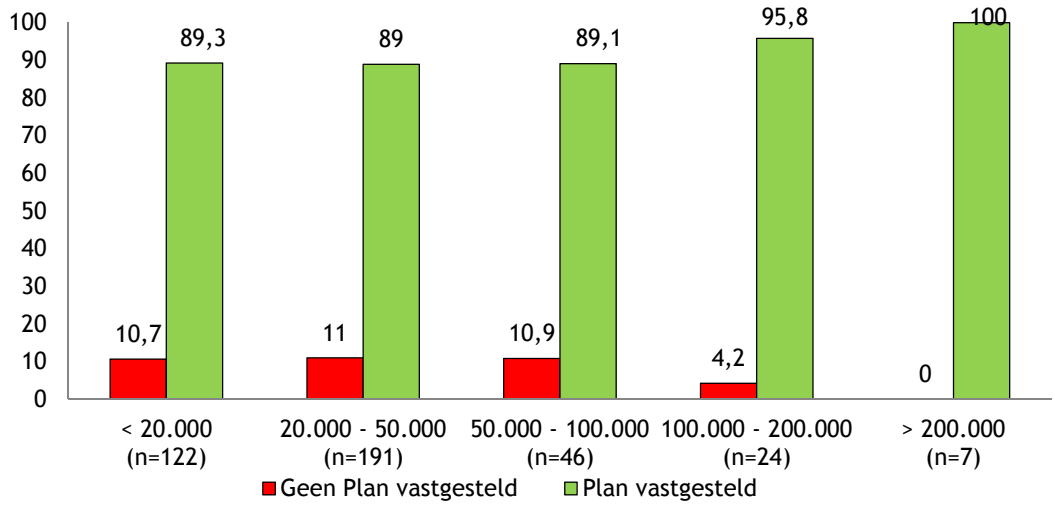


Gemeentegrootte

We hebben de gemeenten in vijf categorieën verdeeld op basis van het aantal inwoners (figuur 2.3). De zeven grootste gemeenten hebben allemaal een preventie- en handhavingsplan vastgesteld. Eén gemeente met meer dan 100.000 inwoners heeft geen preventie- en handhavingsplan. Kleine(re) gemeenten hebben verhoudingsgewijs minder vaak een plan vastgesteld.

[3] Bieleman, B., A. Kruize, R. Mennes. (2015).
[4] STAP (2014).

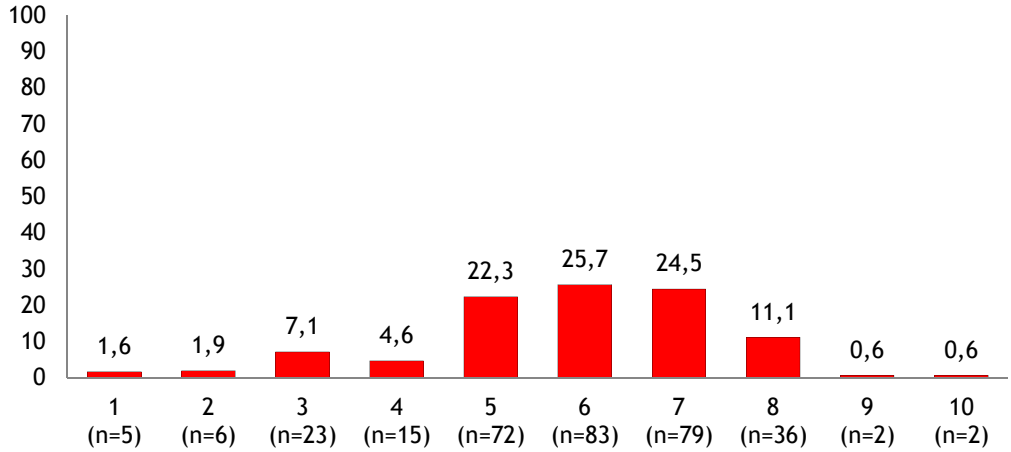
Figuur 2.3 Gemeenten die in april 2016 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, naar inwoneraantal in % (N=390)



Invloed plan

De gemeenten met een preventie- en handhavingsplan geven over het algemeen aan dat het plan enigszins helpt om gezondheidsschade bij jongeren tegen te gaan (figuur 2.4). In totaal beoordelen 202 (62,5%) gemeenten dit met een voldoende (rapportcijfer 6 of hoger). De gemeenten die aangeven dat het plan weinig tot niets helpt om gezondheidsschade bij jongeren tegen te gaan, hebben het plan met name vastgesteld om aan de wettelijke plicht te voldoen. Het besef van de noodzaak van de beperking van alcoholgebruik onder jongeren blijft volgens hen achter, zowel bij jongeren en ouders als horecaondernemers. Hierdoor heeft het preventie- en handhavingsplan het alcoholgebruik onder jongeren nauwelijks kunnen beperken.

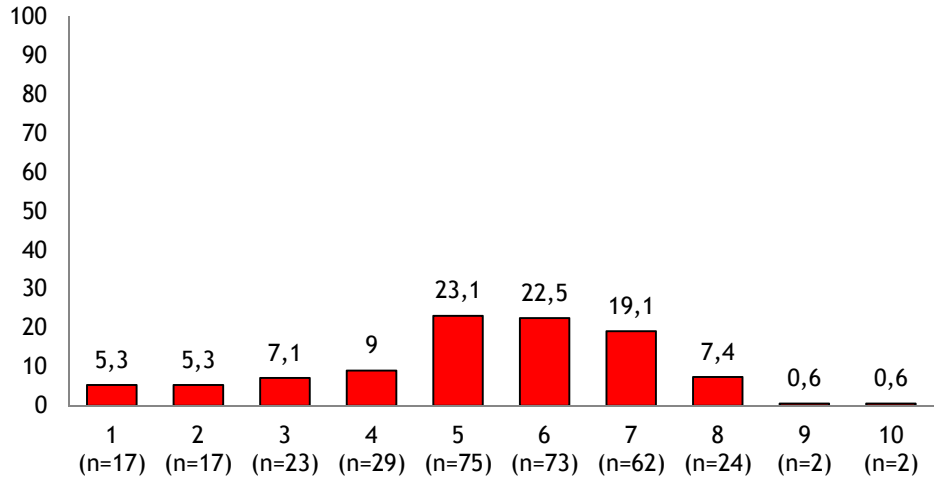
Figuur 2.4 In hoeverre helpt het preventie- en handhavingsplan om gezondheidsschade bij jongeren tegen te gaan op een schaal van 1 tot en met 10, in % (n=323)



Als we aan de gemeenten vragen in hoeverre het preventie- en handhavingsplan helpt om verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren tegen te gaan, beoordelen 163 (50,3%) gemeenten dit met een voldoende (rapportcijfer 6 of hoger) (figuur 2.5). De gemeenten die zeggen dat het plan onvoldoende helpt om verstoring van de openbare orde tegen te gaan, zien het plan vaak als een formaliteit. In de

praktijk maken zij weinig gebruik van het plan. Bovendien worden er, sinds het plan is vastgesteld, geen andere handhavingsacties ondernomen. Tenslotte geven meerdere, met name kleine, gemeenten aan dat er geen verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren is in hun gemeente.

Figuur 2.5 In hoeverre helpt het preventie- en handhavingsplan om de verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren tegen te gaan op een schaal van 1 tot en met 10, in % (n=324)



2.2 Wettelijk verplichte onderdelen

In deze paragraaf bespreken we de inhoud van de vastgestelde preventie- en handhavingsplannen. We gaan na in hoeverre de plannen de wettelijk verplichte onderdelen voor de preventie van alcoholgebruik en de handhaving van de horecawet bevatten.

Op basis van Artikel 43a lid 2 en 3 van de Drank- en Horecawet moet in het preventie- en handhavingsplan verplicht worden opgenomen:

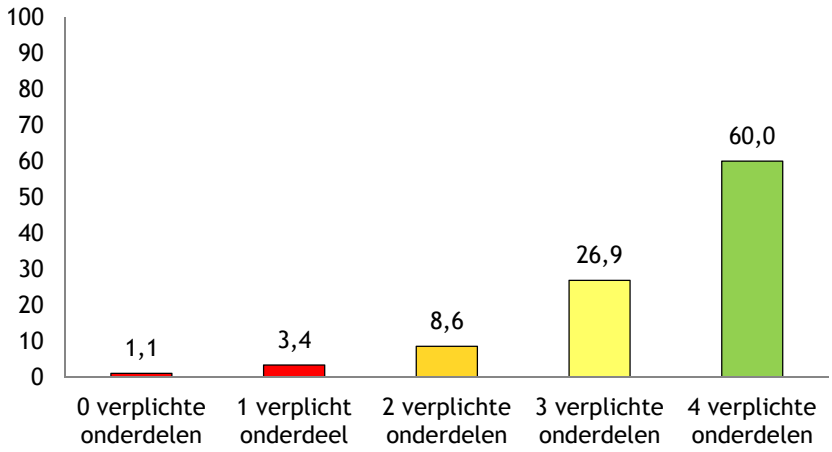
a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Aantal opgenomen onderdelen per plan

Een preventie- en handhavingsplan hoort alle vier de wettelijk verplichte onderdelen te bevatten. Door 210 (60,0%) van de 350 gemeenten met een plan wordt aan deze eis voldaan (figuur 2.6). Bij 94 (26,9%) gemeenten zijn drie van de vier verplichte

onderdelen opgenomen. Vier (1,1%) gemeenten met een plan hebben geen enkele van de vier verplichte onderdelen in hun plan staan.

Figuur 2.6 Gemeenten die in april 2016 0, 1, 2, 3 of 4 wettelijk verplichte onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, in % (n=350)

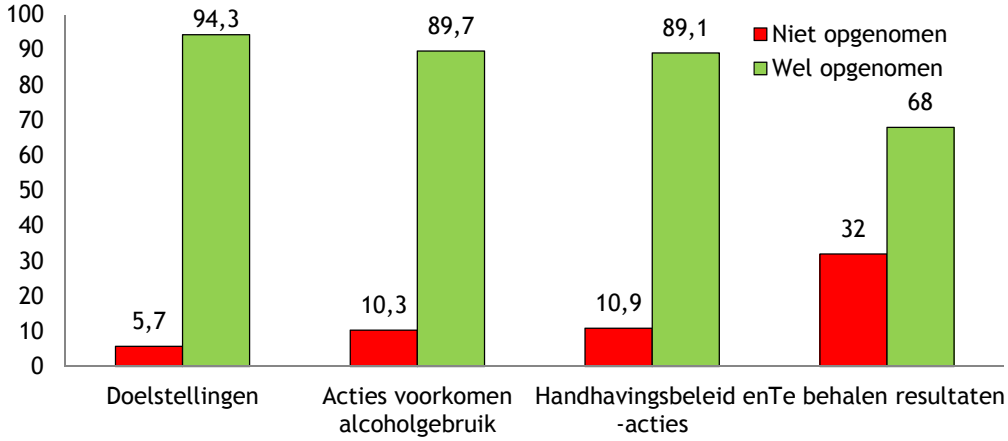


Toelichting onderdelen

Hierboven is besproken hoeveel van de vier wettelijk verplichte onderdelen zijn opgenomen in de preventie- en handhavingsplannen van de gemeenten. Deze verplichte onderdelen behandelen we hieronder afzonderlijk.

In figuur 2.7 is weergegeven hoeveel verschillende onderdelen door de gemeenten in de plannen zijn opgenomen. Het onderdeel dat het meest is opgenomen in de plannen zijn de doelstellingen. Deze worden door 330 (94,3%) van de 350 gemeenten met een plan expliciet genoemd. De te behalen resultaten worden beduidend minder vaak vermeld dan de andere verplichte onderdelen, namelijk door 238 (68,0%) van de 350 gemeenten.

Figuur 2.7 Gemeenten die in april 2016 de wettelijk verplichte onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, per onderdeel in % (n=350)



Doelstellingen

In het preventie- en handhavingsplan moet duidelijk beschreven staan wat de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid van de gemeente zijn. De

doelstellingen van het alcoholbeleid worden door 330 (94,3%) van de 350 gemeenten expliciet genoemd (figuur 2.7).

De hoofddoelstelling van de Drank- en Horecawet bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds: *'afname van alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar'*. Anderzijds: *'afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein'*. Per plan zijn we nagegaan in hoeverre de doelstellingen aan deze twee onderdelen voldoen. Door 299 (90,6%) van de 330 gemeenten is de eerste doelstelling opgenomen in het plan. De tweede doelstelling staat minder vaak vermeld in de plannen, namelijk bij 197 (59,7%) gemeenten.

Acties om alcoholgebruik te voorkomen

Het tweede wettelijk verplichte onderdeel van het preventie- en handhavingsplan is een beschrijving van de acties die worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen. Van de 350 gemeenten met een plan hebben 314 (89,7%) deze acties expliciet genoemd (figuur 2.7).

Vervolgens hebben we onderzocht in hoeverre de genoemde acties gerelateerd zijn aan andere preventieprogramma's. In 288 (91,7%) van de 314 gemeenten hangen de acties om alcoholgebruik te voorkomen samen met andere preventieprogramma's.

Handhavingsacties

In het preventie- en handhavingsplan moeten de wijze waarop de gemeente het handhavingsbeleid uitvoert en de bijbehorende acties zijn opgenomen. Van de 350 gemeenten met een plan voldoen 312 (89,1%) aan deze eis (figuur 2.7).

In het 'Model preventie- en handhavingsplan' wordt een aantal belangrijke stappen bij het handhaven van het alcoholbeleid onderscheiden, namelijk: het inventariseren van hotspots, het bepalen en uitvoeren van een interventiestrategie (aan de hand van een risicoanalyse) en het uitvoeren van een evaluatie of een effectmeting.[5]

Uit een nadere analyse van de handhavingsacties die zijn opgenomen in de plannen blijkt dat door 218 (69,9%) van de 312 gemeenten het inventariseren van hotspots in het plan wordt genoemd. Door 251 (80,4%) van de 312 gemeenten met een plan wordt een interventiestrategie bepaald over waar, wanneer, hoe en welke interventies ingezet worden. Ten slotte geven 192 (61,5%) van de 312 gemeenten aan dat zij van plan zijn het beleid te evalueren of een effectmeting uit te voeren.

Te behalen resultaten

Het laatste wettelijk verplichte onderdeel van het preventie-en handhavingsplan is het vaststellen van de minimaal te behalen resultaten gedurende de looptijd van het plan. Om vast te kunnen stellen of resultaten daadwerkelijk zijn behaald, moeten de

[5] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.

resultaten zo geformuleerd zijn dat ze meetbaar zijn. Van de 350 gemeenten met een plan voldoen 238 (68,0%) aan deze eis (figuur 2.7).

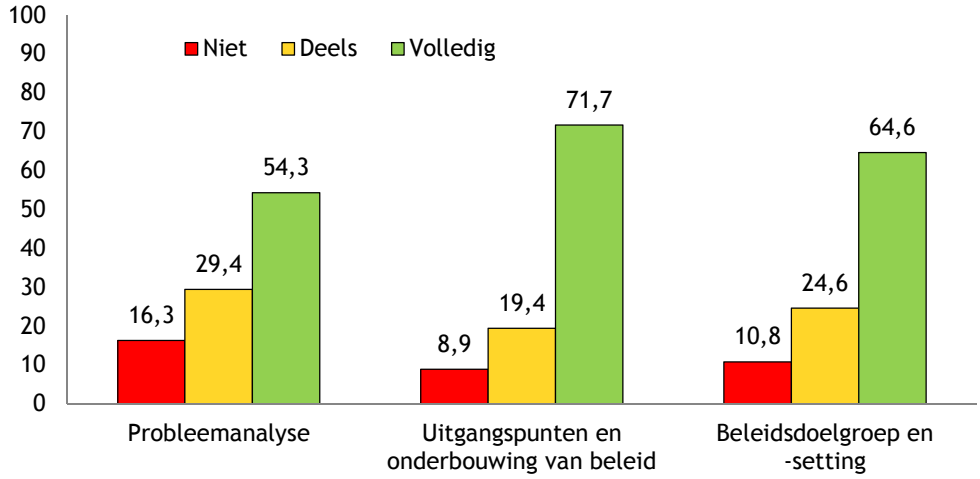
2.3 Overige onderdelen

Gemeenten hebben de vrijheid om naast de vier wettelijk verplichte onderdelen ook zelf onderdelen aan het preventie- en handhavingsplan toe te voegen. Daarbij kan het 'Model preventie- en handhavingsplan' van het Trimbos-instituut (2014) als uitgangspunt worden genomen.[6] De Drank- en Horecawet geeft gemeenten bovendien de mogelijkheid optionele bepalingen in het preventie- en handhavingsplan op te nemen. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre gemeenten van deze mogelijkheden gebruik hebben gemaakt.

Overige onderdelen model preventie- en handhavingsplan

Gemeenten wordt aangeraden bij het vaststellen van het preventie- en handhavingsplan het 'Model preventie- en handhavingsplan' als uitgangspunt te gebruiken.[7] Om een kwalitatief goed preventie- en handhavingsplan vast te stellen zouden gemeenten, naast de vier wettelijk verplichte onderdelen, zelf een aantal aanvullende onderdelen in het plan moeten opnemen. Daarbij gaat het om een analyse van de lokale problematiek, het vaststellen van de uitgangspunten en de onderbouwing van het beleid en ten slotte het onderscheiden van de beleidsdoelgroep en de setting waarin dit beleid dient te worden toegepast.[8] In figuur 2.8 is weergegeven hoeveel gemeenten deze aanvullende onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen.

Figuur 2.8 Gemeenten die in april 2016 de probleemanalyse, uitgangspunten en onderbouwing van het beleid en de beleidsdoelgroep en -setting in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, per onderdeel in % (n=350)



[6] Trimbos-instituut (2014).
[7] Trimbos-instituut (2014).
[8] Zie het eerste hoofdstuk voor een uitgebreide omschrijving van deze onderdelen.

Probleemanalyse

De probleemanalyse met betrekking tot de huidige, lokale situatie is tweeledig. Enerzijds kan de situatie omtrent het alcoholgebruik door jongeren beschreven worden en anderzijds de situatie omtrent het verstrekken van alcohol aan jongeren. Van de 350 gemeenten met een plan hebben 190 (54,3%) een volledige probleemanalyse in het plan opgenomen (figuur 2.8). Door 103 (29,4%) van de 350 gemeenten is één onderdeel van de probleemanalyse in het plan beschreven. Tenslotte hebben 57 (16,3%) van de 350 gemeenten geen probleemanalyse opgenomen in het plan.

Uitgangspunten en onderbouwing

Door 251 (71,7%) van de 350 gemeenten met een plan zijn de uitgangspunten en de onderbouwing van het beleid duidelijk en in overeenstemming met het 'Model preventie- en handhavingsplan' beschreven (figuur 2.8).[9] Deze gemeenten hebben een integraal alcoholbeleid en hanteren daarbij de drie pijlers van het model van Reynolds.[10] Daarnaast gaan 68 (19,4%) gemeenten wel uit van een integraal alcoholbeleid, maar gebruiken geen of een ander model. Van de 350 gemeenten hebben 31 (8,9%) gemeenten geen integraal alcoholbeleid.

Beleidsdoelgroep en -setting

In de preventie- en handhavingsplannen kunnen verschillende leeftijdsgroepen worden onderscheiden waarop het beleid toegepast dient te worden, de 'beleidsdoelgroep'. Daarnaast kan een context of setting worden onderscheiden waarin het beleid dient te worden toegepast, de 'beleidssetting'. Van de 350 gemeenten met een plan wordt door 226 (64,6%) gemeenten zowel de beleidsdoelgroep als de beleidssetting onderscheiden. Bij 86 (24,6%) van de 350 gemeenten met een plan ontbreekt of de beleidsdoelgroep of de beleidssetting. Van de 350 gemeenten hebben 38 (10,8%) zowel de beleidsdoelgroep als de beleidssetting niet gespecificeerd.

Optionele bepalingen

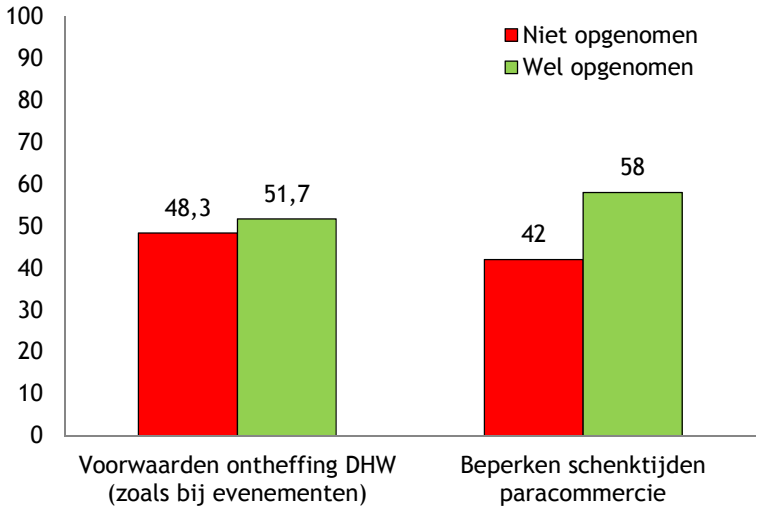
De Drank- en Horecawet geeft gemeenten de mogelijkheid optionele bepalingen in het preventie- en handhavingsplan op te nemen. Hierdoor kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan het verlenen van een ontheffing van de Drank- en Horecawet, bijvoorbeeld voor evenementen. Daarnaast kan de gemeente schenktijden van paracommerciële instellingen, zoals sportkantines, beperken.

In figuur 2.9 is weergegeven hoeveel gemeenten optionele bepalingen over voorwaarden voor het verlenen van een ontheffing en het beperken van schenktijden van de paracommercie in hun plan hebben opgenomen. Van de 350 gemeenten die een plan hebben vastgesteld, stellen 181 (51,7%) gemeenten eisen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW. Daarnaast geldt dat 203 (58,0%) van de 350 gemeenten de schenktijden van de paracommercie beperken.

[9] Trimbos-instituut (2014).

[10] Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Our Communities. London: London Drug Policy Forum.

Figuur 2.9 Gemeenten die in april 2016 optionele bepalingen over ontheffingen bij evenementen en de schenktijden van de paracommercie hebben opgenomen in het preventie- en handhavingsplan, per bepaling in % (n=350)



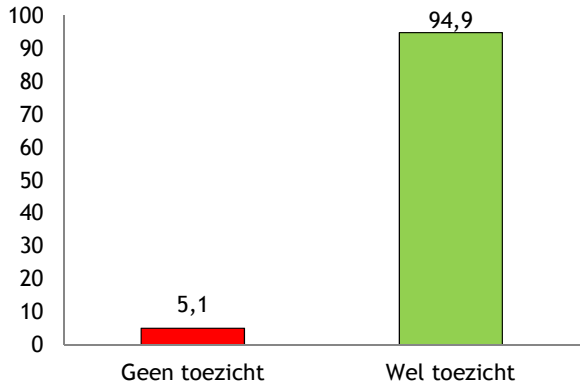
3. TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk behandelen we de stand van zaken van het lokaal toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW). In de eerste paragraaf gaan we in op het aantal gemeenten dat toezicht houdt, met welke frequentie zij dit doen en hoe zij de controles uitvoeren. In de tweede paragraaf besteden we aandacht aan de resultaten van het toezicht, oftewel hoeveel boetes, maatregelen en dergelijke hebben gemeenten opgelegd voor het niet naleven van de DHW. Tot slot bespreken we in de derde paragraaf de eventuele meerwaarde die de nieuwe toezichtstaak heeft voor gemeenten en de knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen bij de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de DHW.

3.1 Toezicht

Van de 371 gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête houden 352 (94,9%) gemeenten toezicht op de naleving van de DHW (figuur 3.1). De overige 19 gemeenten (5,1%) doen dit (nog) niet. Van hen verwachten 11 (58%) dat ze binnen een jaar wel toezicht gaan houden, terwijl zes (32%) niet weten op wat voor termijn hun gemeente dit gaat doen.

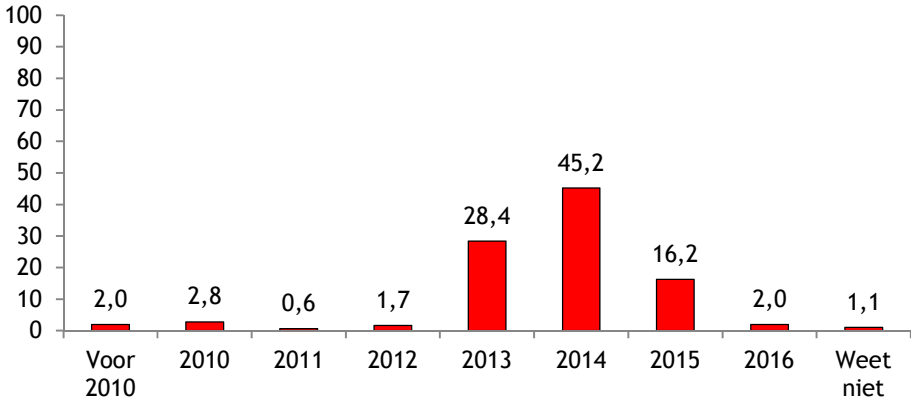
Figuur 3.1 Gemeenten die toezicht houden op de naleving van de DHW, in % (N=371)



Het merendeel (11; 58%) van de 19 gemeenten die (nog) geen toezicht houden geeft als voornaamste reden aan dat zij (nog) niet beschikken over opgeleide gemeentelijke toezichthouders. Andere redenen zijn: (nog) geen preventie- en handhavingsplan (5; 26%); gebrek aan capaciteit (4; 21%); en geen prioriteit (4; 21%).

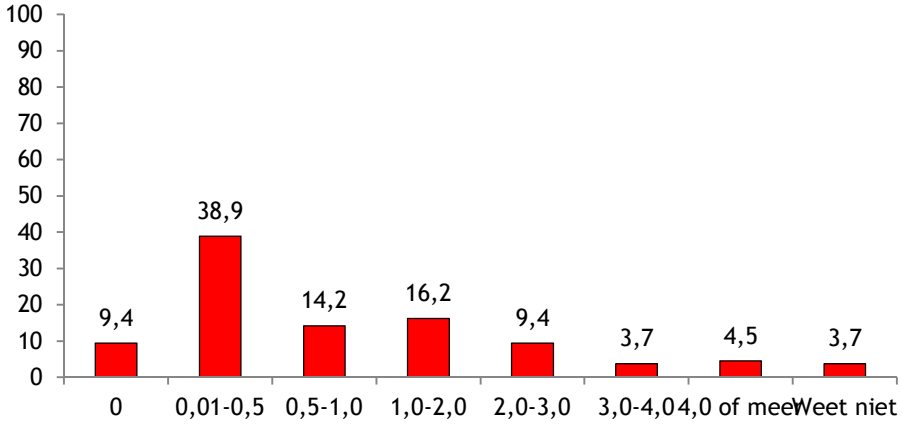
Bijna de helft (159; 45,2%) van de gemeenten zegt in 2014 de eerste controle op de naleving van de DHW te hebben uitgevoerd, terwijl 28,4% (100) zegt dit in 2013 voor het eerst te hebben gedaan (figuur 3.2). Enkele gemeenten (7; 2,0%) geven aan dit jaar (2016) te zijn begonnen met het controleren op de naleving van de DHW.

Figuur 3.2 Jaar waarin de gemeente de eerste control op de DHW heeft uitgevoerd, in % (n=352)



Het aantal fte's dat een gemeente speciaal beschikbaar heeft voor het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de DHW loopt uiteen van nul tot 12. Bijna twee vijfde (137; 38,9%) van de gemeenten heeft tussen de 0,01 en 0,5 fte's beschikbaar, terwijl 4,5% (16) vier of meer fte's heeft (figuur 3.3).

Figuur 3.3 Aantal fte's beschikbaar voor toezicht naleving DHW, in % (n=352)



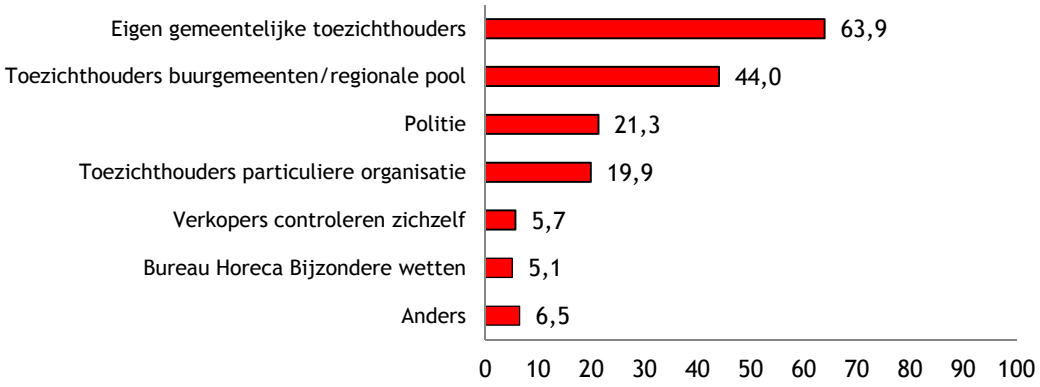
Van de 16 gemeenten die vier of meer fte's beschikbaar hebben behoren drie tot de zeven gemeenten met meer dan 200.000 inwoners, vier tot de 24 gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners en vijf tot de 44 middelgrote gemeenten (50.000 – 100.000 inwoners). Het zijn met name de kleine(re) gemeenten 0 fte hebben voor de uitvoering van het toezicht op de naleving van de DHW. Van die 33 gemeenten vallen 18 in de kleinste categorie (minder dan 20.000 inwoners; 122) en 14 in de op één na kleinste (20.000 tot 50.000 inwoners; 191), terwijl één gemeente uit de categorie 100.000 tot 200.000 inwoners (24) heeft gezegd 0 fte beschikbaar te hebben.

Uitvoering toezicht

De uitvoering van het toezicht op de naleving van de DHW gebeurt volgens de gemeenten, met name door de eigen gemeentelijke toezichthouders (255; 63,9%) (figuur 3.4). Daarnaast maken de gemeenten veelal gebruik van een regionale pool c.q. de toezichthouders van buurgemeenten (155; 44,0%). Het inzetten van controleurs van

Bureau Horeca Bijzondere Wetten (BHBW) gebeurt in mindere mate (18; 5,1%), dit geldt tevens voor het door de verkopers zelf controleren (20; 5,7%).

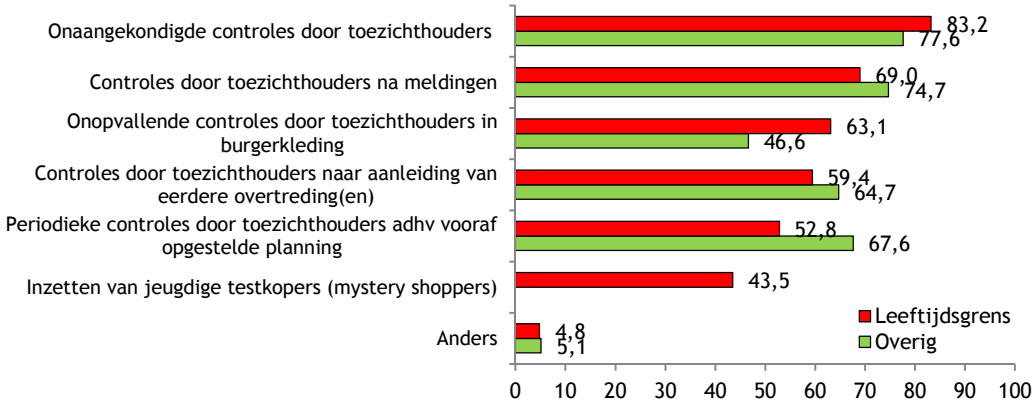
Figuur 3.4 Personen door wie de toezicht op de naleving DHW wordt uitgevoerd, in % (n=352; meerdere antwoorden mogelijk))



De zeven grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) geven allemaal aan dat de controle worden uitgevoerd door de eigen gemeentelijke toezichthouders, terwijl dit voor 42 (40,0%) van de 105 kleinste gemeenten die toezicht houden geldt. Zij maken voornamelijk gebruik van toezichthouders uit buurgemeenten c.q. van een regionale pool (60; 57,1%).

De controles op de naleving van de leeftijdsgrens zeggen de gemeenten met name te doen door middel van onaangekondigde controles door toezichthouders (293; 83,2%), gevolgd door controles door toezichthouders na meldingen (243; 69,0%) en onopvallende controles door toezichthouders in burgerkleding (222; 63,1%) (figuur 3.5). Ook controles door toezichthouders naar aanleiding van eerdere overtreding(en) en periodieke controles door toezichthouders aan de hand van een vooraf opgestelde planning worden door meer dan de helft van de gemeenten gebruikt om de naleving van de leeftijdsgrens te controleren: respectievelijk 59,4% (209) en 52,8% (186). Bij de overige controles komt hetzelfde beeld naar voren.

Figuur 3.5 Manier waarop gemeenten toezicht op naleving DHW uitvoeren, uitgesplitst naar leeftijdsgrenscontroles en overige controles, in % (n=352; meerdere antwoorden mogelijk)



Vervolgens hebben we de gemeenten gevraagd hoeveel controlebezoeken zij naar schatting per kwartaal uitvoeren. Het blijkt dat deze aantallen zeer verschillen per gemeente. Zo loopt het aantal controles van vergunningen per kwartaal uiteen van nul tot 250, terwijl het gemiddeld aantal leeftijdsgrenscontroles varieert van nul tot 150 (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Minimum, maximum en gemiddeld aantal controleboeken dat gemeenten uitvoeren, uitgesplitst naar soort controle (n=352)

	Minimum	Maximum	Gemiddeld
Controle vergunning	0	250	12,6
Leeftijdgrenscontrole: verkoop 18-minners	0	150	10,3
Leeftijdsgrenscontrole: alcoholbezit door 18-minners	0	150	7,3
Controle op doorschenken	0	75	4,0

De gemeenten geven aan met name controles van vergunningen uit te voeren, waarbij het gaat om gemiddeld 12,6 controlebezoeken per kwartaal. Het aantal controlebezoeken waarbij wordt gelet op de verkoop van alcoholhoudende dranken aan 18-minners ligt met gemiddeld 10,3 iets lager. Overigens zeggen diverse gemeenten dat tijdens een controlebezoek op alles wordt gecontroleerd, dus zowel op de vergunning als op de leeftijdsgrens en doorschenken.

Het gemiddeld aantal controles dat de gemeenten uitvoeren ligt het hoogst bij de grootste gemeenten. Zo voeren zij gemiddeld 147,1 controles van vergunningen uit per kwartaal en controleren zij gemiddeld 45,8 keer op de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar. Bij de overige gemeentecategorieën loopt dit uiteen van respectievelijk gemiddeld 4,5 (gemeenten met minder dan 20.000 inwoners) tot 23,0 (gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners) controles van vergunningen per kwartaal en gemiddeld 5,5 (gemeenten met minder dan 20.000 inwoners) tot 20,2 (gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners) controles van de naleving van de leeftijdsgrens.

Overige controles

Naast het controleren van vergunningen en de naleving van de leeftijdsgrens kunnen gemeenten controleren op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag DHW en het Besluit eisen Inrichting DHW. Een groot deel van de gemeenten zegt dit te doen: 92,6% (326) controleert op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag DHW en 96,3% (339) controleert op basis van het Besluit eisen Inrichting DHW.

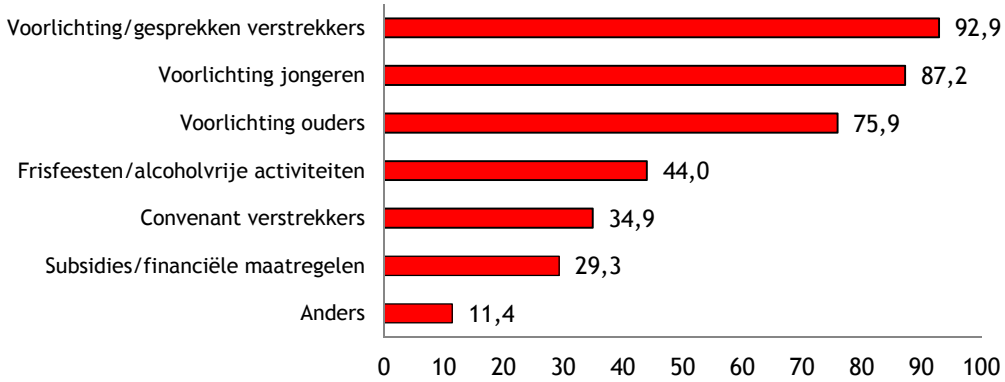
Van de 326 gemeenten die controleren op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag DHW weigeren 315 (96,6%) gemeenten verstrekkers op basis van dit Besluit. Het weigeren van verstrekkers op basis van het Besluit eisen Inrichting DHW wordt door 302 (89,1%) van de 339 gemeenten gedaan die hierop controleren.

Gevraagd is of gemeenten situaties waarbij alcohol wordt geschonken of verkocht door winkels die hier volgens de DHW niet toe bevoegd zijn, gedogen. Dit wordt door 13,1% (46) van de gemeenten gedaan.

Overige activiteiten

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om naast het houden van toezicht en het verrichten van controles eveneens andere activiteiten uit te voeren om verstrekkers en jongeren te stimuleren zich aan de DHW te houden. Een groot deel van de gemeenten heeft gekozen voor de volgende activiteiten: voorlichting aan c.q. gesprekken met verstrekkers (327; 92,9%); voorlichting aan jongeren (307; 87,2%); en voorlichting aan ouders (267; 75,9%) (figuur 3.6). Frisfeesten c.q. alcoholvrije feesten worden in 44,0% (155) van de gemeenten georganiseerd vaak in samenwerking met het jongerenwerk.

Figuur 3.6 Activiteiten die gemeenten uitvoeren om verstrekkers en jongeren te stimuleren zich aan de DHW te houden, in % (n=352; meerdere antwoorden mogelijk)



Samenwerking

Van de 352 gemeenten die toezicht houden geven 228 (64,8%) aan samen te werken met andere gemeenten in de regio bij de uitvoering van het toezicht voor de naleving van de DHW. Zij doen dit voornamelijk omdat ze zo gebruik kunnen maken van de kennis en expertise van omliggende gemeenten (128; 56,1%) en omdat de inzet van toezichthouders uit andere gemeenten herkenning van de toezichthouder voorkomt (110; 48,2%).

Van de 105 kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) zeggen 72 (68,6%) samen te werken met andere gemeenten. Ook van de 118 gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners die toezicht houden geeft ruim twee derde (118; 68,6%) aan samen te werken. Bij de overige gemeentecategorieën loopt dit percentage uiteen van 28,6% (2) van de zeven grootste gemeenten tot 63,6% (28) van de 44 gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners.

Over het algemeen vinden de gemeenten dat de regionale samenwerking redelijk verloopt. De gemiddelde score bedraagt een 7,1 op een schaal van één tot tien. Van de 228 gemeenten die regionaal samenwerken geeft 15,8% (36) deze samenwerking een onvoldoende. De meest genoemde redenen voor het minder goede verloop van de samenwerking zijn dat de gemeenten verschillen in beleid, uitvoering en verschillende prioriteiten hebben.

BOA's

Het merendeel van de gemeenten is van mening dat de BOA's in hun gemeente over de juiste bevoegdheden (318; 90,3%) en competenties (323; 91,8%) beschikken. Van de 34 gemeenten die zeggen dat de BOA's niet de juiste bevoegdheden hebben, hebben zeven (nog) geen eigen BOA's. In de overige 27 gemeenten hebben de BOA's de opleiding DHW nog niet gedaan of afgerond. Overigens geven vier van deze gemeenten aan dat zij daarom de controles op de DHW hebben uitbesteed. De competenties die ontbreken liggen met name op het vlak van communicatieve vaardigheden en schriftelijke vaardigheden.

3.2 Resultaten toezicht

Indien een verstrekker zich niet aan de DHW houdt, kan een gemeente gebruik maken van verschillende wettelijke instrumenten. Het gaat hierbij onder meer om het opleggen van een geldboete, het geven van een bestuurlijke waarschuwing, het intrekken of schorsen van een vergunning of het opleggen van een last onder dwangsom. In deze paragraaf geven we aan in hoeverre gemeenten gebruik maken van deze wettelijke instrumenten. De gemeenten zijn tevens gevraagd hoeveel boetes en dergelijke zij per jaar en per soort verstrekker sinds 2013 hebben opgelegd. Het blijkt voor veel gemeenten zeer lastig te zijn om deze gegevens aan te leveren; het vergt het nodige uitzoekwerk of het is helemaal niet vastgelegd. Daarnaast zijn niet alle gemeenten op hetzelfde moment gestart met het uitvoeren van controles. Ruim een derde (125; 35,5%) van de gemeenten zijn in 2013 of daarvoor begonnen, terwijl zeven (2,0%) gemeenten in 2016 zijn begonnen met het houden van toezicht. Dit betekent dat het aantal gemeenten dat cijfers over 2013 heeft kunnen aanleveren lager ligt dan het aantal dat over 2016 gegevens heeft aangeleverd.

Geldboete

Het merendeel (247; 70,2%) van de 352 gemeenten die toezicht houden op de naleving van de DHW maakt gebruik van de mogelijkheid om verstrekkers een geldboete op te leggen voor het niet naleven van de DHW. De 105 (29,8%) gemeenten die hiervan geen gebruik maken zeggen dit met name niet te doen omdat de organisatie daarop niet is gericht (54; 51,4%), ze liever een waarschuwing geven (40; 38,1%) en omdat ze een boete te omslachtig vinden (27; 25,7%).

Van de 247 gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid om verstrekkers een boete op te leggen, hebben 218 (88,3%) gegevens over de aantallen kunnen aanleveren. Zij hebben in de periode 2013 tot en met april 2016 in totaal 494 boetes opgelegd aan de verschillende soorten verstrekkers voor het niet naleven van de DHW (tabel 3.2). Verreweg de meeste boetes zijn opgelegd aan de horeca (292), op grote afstand gevolgd door supermarkten (49), slijterijen (30) en cafetaria's, snackbars en shoarmazaken (25).

Tabel 3.2 Aantal boetes opgelegd door gemeenten uitgesplitst naar soort verstrekker, 2013 – 2016 (t/m april)

	2013 (n=75)	2014 (n=174)	2015 (n=211)	2016 (t/m april) (n=218)	Totaal (n=218)
Supermarkten	4	13	24	8	49
Slijterijen	1	6	14	9	30
Horeca	17	93	128	54	292
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	1	8	10	6	25
Thuisbezorgkanalen	0	0	0	1	1
Sportkantines	0	7	4	3	14
Overige verkooppunten	7	21	43	12	83
Totaal	30	148	223	93	494
Gemiddeld	0,4	0,9	1,1	0,4	2,3

Bestuurlijke waarschuwing

Het geven van een bestuurlijke waarschuwing wordt door 88,9% (313) van de 352 gemeenten die toezicht houden toegepast. De gemeenten die dit niet toepassen (39; 11,1%) doen dit met name niet omdat zij in hun beleid hebben gekozen voor het inzetten van andere instrumenten (20; 51%). Andere reden die worden genoemd zijn: de gemeente richt zich meer op preventieve acties (acht; 21%) en dat is in onze gemeente niet nodig aangezien de problematiek niet speelt (vijf; 13%).

In totaal hebben 257 (82,1%) van de 313 gemeenten gegevens aangeleverd over de aantallen bestuurlijke waarschuwingen per jaar. Deze gemeenten hebben in de periode 2013 tot en met april 2016 in totaal 5.232 bestuurlijke waarschuwingen gegeven aan de verschillende soorten verstrekkers voor het niet naleven van de DHW (tabel 3.3). Het aantal bestuurlijke waarschuwingen is toegenomen van gemiddeld 7,7 in 2013 tot 8,9 in 2015. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook het aantal gemeenten dat toezicht houdt is toegenomen. Evenals bij het aantal opgelegde boetes, geldt ook hier dat verreweg de meeste waarschuwingen aan de horeca zijn gegeven: dit aantal ligt in totaal op 3.249.

Tabel 3.3 Aantal bestuurlijke waarschuwingen gegeven door gemeenten uitgesplitst naar soort verstrekker, 2013 – 2016 (t/m april)

	2013 (n=80)	2014 (n=198)	2015 (n=253)	2016 (t/m april) (n=257)	Totaal (n=257)
Supermarkten	31	132	224	59	446
Slijterijen	15	67	131	38	251
Horeca	453	898	1.395	503	3.249
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	45	158	219	72	494
Thuisbezorgkanalen	0	2	15	2	19
Sportkantines	39	187	184	104	514
Overige verkooppunten	34	65	95	65	259
Totaal	617	1.509	2.263	843	5.232
Gemiddeld	7,7	7,6	8,9	3,3	20,4

Three strikes out

Bij het niet naleven van de DHW door niet DHW-vergunningplichtige bedrijven (zoals supermarkten, snackbars, cafetaria's, shoarmazaken en sportkantines) kunnen gemeenten gebruik maken van de three strikes out maatregel. Deze maatregel houdt in dat niet DHW-vergunningplichtige bedrijven kunnen worden gesanctioneerd als ze in een periode van 12 maanden drie keer hetzelfde artikel (artikel 20) overtreden. Met dit instrument kan de burgemeester een ondernemer het recht om alcohol te verkopen tijdelijk ontnemen, minimaal voor één week en maximaal voor 12 weken. 71,6% (252) van de 352 gemeenten zegt gebruik te maken van dit instrument.

Van de 252 gemeenten die zeggen de three strikes out maatregel toe te passen hebben 237 (94,0%) gegevens aangeleverd over het aantal keer dat zij dit hebben gedaan. Uit deze gegevens blijkt dat tot nu toe de maatregel zes keer is opgelegd (tabel 3.4). Het gaat hierbij vier keer om overige verkooppunten en twee keer om een supermarkt.

Tabel 3.4 Aantal three strikes out maatregelen opgelegd door gemeenten uitgesplitst naar soort verstrekker, 2013 – 2016 (t/m april)

	2013 (n=90)	2014 (n=198)	2015 (n=228)	2016 (t/m april) (n=237)	Totaal (n=237)
Supermarkten	0	1	1	0	2
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	0	0	0	0	0
Sportkantines	0	0	0	0	0
Overige verkooppunten	0	2	0	2	4
Totaal	0	3	1	2	6
Gemiddeld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Intrekken of schorsen vergunning

Het overgrote deel (331; 94,0%) van de 352 gemeenten die toezicht houden maken gebruik van de mogelijkheid om een vergunning in te trekken en/of te schorsen. Deze maatregel is overigens alleen van toepassing op DHW-vergunningplichtige bedrijven zoals horeca en slijterijen. De voornaamste reden om geen gebruik te maken van deze maatregel is dat de gemeente gekozen heeft om andere instrumenten in te zetten (15; 71%).

De 297 (89,7% van 331) gemeenten die gegevens over de aantallen hebben aangeleverd zeggen in de periode 2013 tot en met april 2016 114 keer een vergunning te hebben ingetrokken, terwijl 39 keer een vergunning is geschorst (tabel 3.5). In de meeste gevallen ging het om slijterijen: bij hen is 76 keer een vergunning ingetrokken en 19 keer een vergunning geschorst. Bij de horeca liggen deze aantallen op respectievelijk 35 keer ingetrokken en 18 keer geschorst.

Tabel 3.5 Aantal keer dat een vergunning is ingetrokken of geschorst door gemeenten uitgesplitst naar soort verstrekker, 2013 – 2016 (t/m april)

Ingetrokken	2013 (n=109)	2014 (n=244)	2015 (n=289)	2016 (t/m april) (n=297)	Totaal (n=297)
Horeca	2	14	14	5	35
Slijterijen	7	32	20	17	76
Overige verkooppunten	0	1	1	1	3
Totaal	9	47	35	23	114
Gemiddeld	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4
Geschorst					
Horeca	0	6	9	3	18
Slijterijen	0	6	13	0	19
Overige verkooppunten	0	1	0	1	2
Totaal	0	13	22	4	39
Gemiddeld	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1

Last onder dwangsom

Van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen zegt 87,5% (308) van de 352 gemeenten gebruik te maken. Ook hier geldt als voornaamste reden om dit niet toe te passen dat de gemeenten ervoor heeft gekozen om andere instrumenten in te zetten (35; 80%).

Van de 308 gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen hebben 272 (88,3%) gegevens aangeleverd over de aantallen. In totaal hebben deze gemeenten in de periode 2013 tot en met april 2016 381 keer een last onder dwangsom opgelegd (tabel 3.6). Het gemiddeld aantal keer dat een last onder dwangsom is opgelegd is enigszins gestegen van gemiddeld 0,3 keer in 2013 naar 0,7 keer in 2015. Deze mogelijkheid is vooral toegepast bij horecagelegenheden (258). Bij de andere soorten verstrekkers loopt dit aantal uiteen van 11 keer bij slijterijen tot 20 keer bij sportkantines.

Tabel 3.6 Aantal keer last onder dwangsom opgelegd door gemeenten uitgesplitst naar soort verstrekker, 2013 – 2016 (t/m april)

	2013 (n=90)	2014 (n=216)	2015 (n=264)	2016 (t/m april) (n=272)	Totaal (n=272)
Supermarkten	0	2	7	3	12
Slijterijen	1	3	4	3	11
Horeca	17	56	126	59	258
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	3	9	34	13	59
Thuisbezorgkanalen	0	0	2	0	2
Sportkantines	2	2	13	3	20
Overige verkooppunten	1	6	6	6	19
Totaal	24	78	192	87	381
Gemiddeld	0,3	0,4	0,7	0,3	1,4

Overige instrumenten

Een derde (33,5%; 118) van de 352 gemeenten geeft aan naast de hiervoor genoemde wettelijke instrumenten ook gebruik te maken van andere instrumenten. Bij het merendeel (57,6%; 68) gaat het om een convenant met verstrekkers. Daarnaast zegt 27,1% (32) van de 118 gemeenten dat zij bijeenkomsten, gesprekken en voorlichting houden met en voor verstrekkers.

Jongeren

Naast verstrekkers dienen jongeren zich eveneens aan de DHW te houden. Bij overtreding van de DHW door een jongere kan een gemeente gebruik maken van verschillende wettelijke instrumenten. Het gaat hierbij onder meer om het opleggen van een geldboete, het geven van een waarschuwing en het opleggen van een HALT-straf. Van de 352 gemeenten zeggen 272 (77,3%) gebruik te maken van de mogelijkheid om jongeren een boete op te leggen, 216 (61,4%) om een HALT-straf op te leggen en 270 (76,7%) hebben de mogelijkheid om jongeren een waarschuwing te geven.

De 216 gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid om jongeren een HALT-straf op te leggen hebben dit in de periode 2013 tot en met april 2016 2.673 keer gedaan (tabel 3.7). Het geven van een waarschuwing is in deze periode 2.357 keer gedaan door 270 gemeenten, terwijl de gemeenten in die periode 1.944 keer een boete hebben opgelegd.

Tabel 3.7 Aantal keer boetes en HALT-straffen opgelegd aan jongeren en aantal waarschuwingen gegeven aan jongeren door gemeenten, 2013 – 2016 (t/m april)

	2013 (n=44-104)	2014 (n=122-225)	2015 (n=159-267)	2016 (t/m april) (n=160-270)	Totaal (n=160-270)
Boetes	137	354	1.104	349	1.944
HALT-straffen	727	797	902	247	2.673
Waarschuwingen	176	629	1.075	477	2.357

3.3 Meerwaarde en verbeterpunten

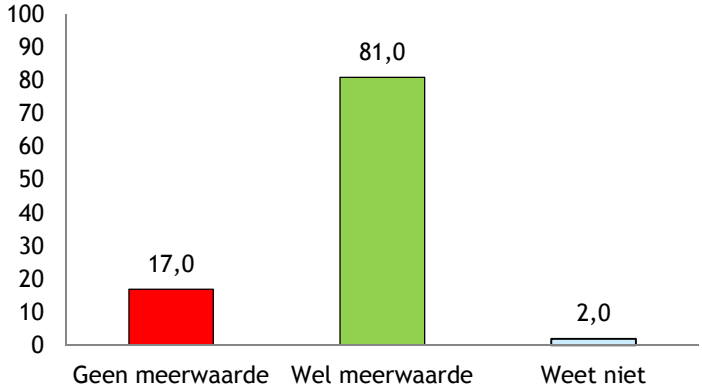
In deze paragraaf bespreken we eerst in hoeverre de nieuwe toezichtstaak volgens de gemeenten meerwaarde biedt. Vervolgens behandelen we de vraag of de gemeenten vinden dat zij voldoende adequate instrumenten hebben en of zij tegen knelpunten aanlopen bij het toezicht houden op en handhaven van de DHW.

Meerwaarde

Het merendeel (285; 81,0%) van de 352 gemeenten die toezicht houden vindt dat deze nieuwe toezichtstaak hen meerwaarde biedt (figuur 3.7). Van de zeven grootste gemeenten hebben zes (86%) deze mening, terwijl dit voor 81 (77,1%) van de 105 kleinste gemeenten geldt. Bij de overige gemeentecategorieën ligt dit op: 21 (87,5%) van de 24 gemeenten met 100.000-200.000 inwoners; 42 (95,4%) van de 44

gemeenten met 50.000-100.000 inwoners; en 135 (78,5%) van de 172 gemeenten met 20.000-50.000 inwoners.

Figuur 3.7 Meerwaarde nieuwe toezichtstaak voor gemeenten, in % (n=352)



De meest genoemde meerwaarde is dat er nu meer controles plaatsvinden dan in de periode dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de controles uitvoerde (62; 21,8%). Een bijkomend voordeel is volgens de gemeenten dat hier een preventieve werking vanuit gaat. Verstrekkers zijn zich ervan bewust dat er wordt gecontroleerd en leven daardoor beter na.

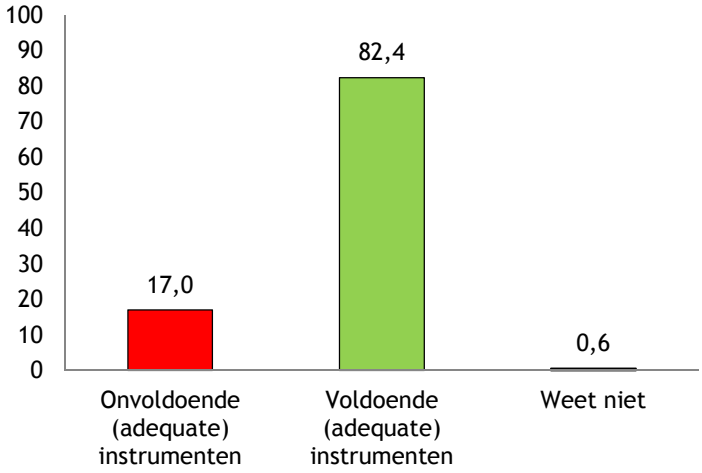
Een andere meerwaarde die de gemeenten noemen is dat ze nu meer zelf de regie hebben, waardoor ze meer kunnen sturen en beter kunnen inspelen op de lokale situatie (52; 18,2%). Gemeenten geven eveneens aan dat ze door het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de DHW een beter beeld hebben gekregen van de lokale situatie (41; 14,4%). Dit helpt de gemeenten om gerichter te controleren en zij kunnen hierdoor sneller en beter inspelen op signalen (41; 14,4%). Ook hebben ze door het uitvoeren van de nieuwe toezichtstaak meer en beter contact met de verstrekkers (31; 10,9%).

Van de 60 (17,0%) gemeenten die aangeven dat de nieuwe toezichtstaak geen meerwaarde biedt voor de gemeente zegt een kwart (15; 25%) dat het toezicht op de naleving van de DHW gewoon bij de NVWA had moeten blijven. Redenen hiervoor zijn volgens de gemeenten dat het dan op een consistente manier wordt uitgevoerd, zij al toezichthouders hebben die over de juiste bevoegdheden en competenties beschikken, de NVWA onafhankelijk is en dat de toezichthouders van de NVWA niet worden herkend. Eveneens een kwart (15; 25%) vindt dat de nieuwe toezichttaak geen meerwaarde heeft aangezien door gebrek aan middelen de taak niet goed kan worden uitgevoerd.

Adequate instrumenten

De gemeenten zijn in het algemeen van mening dat zij over voldoende (adequate) instrumenten beschikken (290; 82,4%) om de naleving van de DHW te handhaven (figuur 3.8).

Figuur 3.8 Voldoende (adequate) instrumenten om de naleving van de DHW te handhaven, in % (n=352)

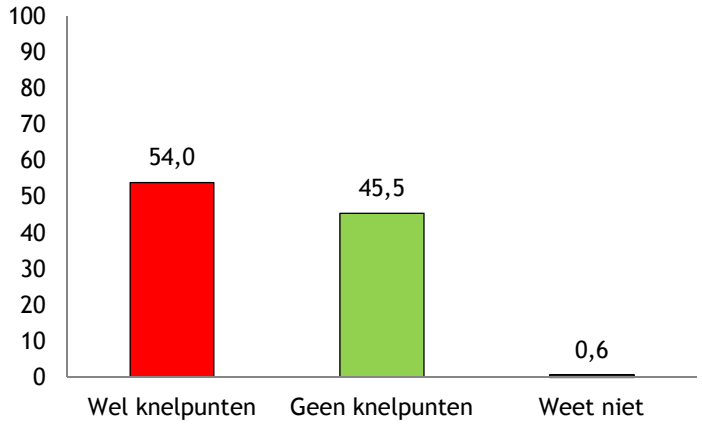


Van de 60 (17,0%) gemeenten die vinden dat zij over onvoldoende (adequate) instrumenten beschikken geeft de helft (30; 49%) aan dat het met name gaat om gebrek aan middelen. Het betreft dan zowel financiële middelen als gebrek aan capaciteit en aan opgeleide toezichthouders. Daarnaast wil 16% (tien) graag beschikken over de mogelijkheid om jonge testkopers in te zetten bij het handhaven, terwijl 8% (vijf) instrumenten mist om wederverstrekking goed te kunnen handhaven.

Knelpunten

Ruim de helft (190; 54%) van de gemeenten ervaart één of meerdere knelpunten bij het toezicht houden op en het handhaven van de DHW (figuur 3.9). De meest genoemde knelpunten zijn: weinig tijd (89; 46,8%); weinig financiële middelen (88; 46,3%); (te) weinig BOA's (62; 32,6%); (te) weinig BOA's met de juiste bevoegdheden en competenties (50; 26,3%); weinig maatschappelijk draagvlak (48; 25,3%); en weinig politiek draagvlak (47; 24,7%).

Figuur 3.9 Knelpunten bij toezicht op en handhaven van DHW, in % (n=352)



Van de zeven grootste gemeenten zeggen zes knelpunten te ervaren bij de uitvoering van het toezicht op de naleving van de DHW. De kleinste gemeenten ervaren minder vaak knelpunten; hier gaat het om 50 (47,6%) van de 105 gemeenten. Ook de overige gemeentecategorieën geven minder vaak aan dat zij tegen knelpunten aanlopen: 14 (58,3%) van de 24 gemeenten met 100.000-200.000 inwoners; 27 (61,4%) van de 44 gemeenten met 50.000-100.000 inwoners; en 93 (54,1%) van de 172 gemeenten met 20.000-50.000 inwoners.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies van het onderzoek naar de stand van zaken van zowel de gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen als het lokaal toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW). Hiervoor hebben we in het voorjaar van 2016 alle 390 Nederlandse gemeenten benaderd voor het afnemen van een enquête. Uiteindelijk hebben 371 gemeenten meegewerkt aan het onderzoek, een respons van 95,1%.

4.1 Inhoud plannen

- *Hoeveel gemeenten hebben hun preventie- handhavingsplan inmiddels vastgesteld?*
- *Zijn de in de wet verplichte onderdelen opgenomen in het plan (artikel 43a DHW)?*
- *In hoeverre helpt het preventie- en handhavingsplan om de situatie op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen?*

- Van de in totaal 390 Nederlandse gemeenten hebben 350 (89,7%) gemeenten inmiddels een preventie- en handhavingsplan vastgesteld. De overige 40 gemeenten (10,3%) hebben (nog) geen plan. Het aantal gemeenten met een plan neemt steeds verder toe. Begin 2015 hadden 316 (80,4%) van de toenmalige 393 gemeenten een plan vastgesteld, in juli 2014 hadden 117 (44,0%) van de 266 ondervraagde gemeenten een plan.
- In Flevoland, Groningen en Zeeland hebben nu alle gemeenten een preventie- en handhavingsplan. In Noord-Holland hebben naar verhouding de minste gemeenten een plan vastgesteld, van de 48 Noord-Hollandse gemeenten hebben 12 (25,0%) gemeenten geen plan.
- De zeven grootste Nederlandse gemeenten hebben alle een preventie- en handhavingsplan. De kleine(re) gemeenten hebben over het algemeen minder vaak een plan vastgesteld.
- Gemeenten met een preventie- en handhavingsplan geven aan dat het plan enigszins helpt om gezondheidsschade door alcoholgebruik bij jongeren tegen te gaan. In totaal beoordelen 202 (62,5%) gemeenten dit met een voldoende (rapportcijfer 6 of hoger).
- De mate waarin het plan helpt om verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren tegen te gaan is volgens de gemeenten beperkt. De invloed van het plan wordt door 163 (50,3%) gemeenten met een voldoende beoordeeld (rapportcijfer 6 of hoger).
- Van de 350 gemeenten met een plan hebben 210 (60,0%) gemeenten alle vier wettelijk verplichte onderdelen (doelstellingen, uitgangspunten en onderbouwing van het beleid, handhavingsbeleid en –acties en te behalen resultaten) in hun plan

opgenomen. Vier gemeenten (1,1%) hebben geen enkel verplicht onderdeel in hun plan staan.

- Van de vier wettelijk verplichte onderdelen worden de doelstellingen van het beleid het meest door gemeenten in het plan vermeld (330; 94,3%), terwijl de te behalen resultaten het minst vaak in de preventie- en handhavingsplannen zijn opgenomen (238; 68,0%).
- Voor de overige onderdelen uit het 'Model preventie- en handhavingsplan' geldt dat 190 (54,3%) van de 350 gemeenten met een plan een volledige omschrijving geven van de probleemanalyse. De uitgangspunten en onderbouwing van het beleid zijn bij 251 (71,7%) van de 350 gemeenten in het plan vermeld, terwijl in 226 (64,6%) van de 350 plannen de beleidsdoelgroep en -setting worden onderscheiden.
- Door 181 (51,7%) van de 350 gemeenten met een plan worden bij evenementen aanvullende eisen gesteld aan een ontheffing van de Drank- en Horecawet. Voor 203 (58,0%) van deze 350 gemeenten geldt dat zij de schenktijden van de paracommercie beperken.

4.2 Uitvoeren toezicht

Bij het uitvoeren van toezicht door gemeenten maken we onderscheid in input en proces.

Input

- *Hoeveel gemeenten houden reeds toezicht op de naleving van de DHW?*
- *Wat is de inzet van de gemeente om toezicht te houden op de DHW (in fte's)?*
- *Hoeveel inspecties worden in het kader van de DHW gemiddeld per kwartaal door gemeenten uitgevoerd?*

- Van de 371 gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête zeggen 352 (95,1%) toezicht te houden op de naleving van de DHW. Zoals aangegeven hebben 350 gemeenten een preventie- en handhavingsplan. Dit betekent dat twee gemeenten wel toezicht houden, maar geen plan hebben.
- Elf (58%) van de 19 gemeenten die (nog) geen toezicht houden verwachten dit binnen een jaar te gaan doen.
- De inzet die gemeenten besteden aan c.q. beschikbaar hebben voor het houden van toezicht varieert van nul tot twaalf fte. De kleine(re) gemeenten hebben in het algemeen minder fte's beschikbaar dan de grotere gemeenten. Zo behoren 32 van de 33 gemeenten die geen fte's beschikbaar hebben tot de twee kleinste gemeentecategorieën.
- Het aantal controlebezoeken dat een gemeente per kwartaal zegt uit te voeren loopt nogal uiteen. Zo varieert het aantal controles waarbij de toezichthouders de vergunningen controleren van nul tot 250 keer per kwartaal. Daarnaast loopt het aantal controlebezoeken waarbij wordt gelet op de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcoholhoudende dranken uiteen van 0 tot 150 keer.

- Diverse gemeenten geven aan dat zij bij een controlebezoek op alles controleren, dus zowel op de vergunningen als op de leeftijdsgrens en het doorschenken.

Proces

- *Op welke wijze controleren gemeenten verstrekkers en jongeren?*
- *In hoeverre wordt er bij de handhaving regionaal samengewerkt en werkt dat goed?*
- *Hoeveel gemeenten staan mengvormen van detailhandel en horeca (zogenoemde blurring) toe?*
- *Controleren gemeenten ondernemers op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet? Weigeren zij ondernemers op basis van dit Besluit? Of gebruiken ze andere instrumenten (zo ja, welke)?*
- *Welke andere activiteiten hebben gemeenten verricht om te stimuleren dat verstrekkers en jongeren zich aan de wet houden (denk aan gesprekken met verstrekkers of een convenant, voorlichtingsavonden aan jongeren en ouders over de nieuwe leeftijdsgrens et cetera)?*
- *Beschikken de BOA's over de juiste bevoegdheden en competenties om de doelen van de DHW te handhaven?*

- De uitvoering van het toezicht op de naleving van de DHW gebeurt volgens de gemeenten met name door de eigen gemeentelijke toezichthouders (225; 63,9%). Alle zeven grootste gemeenten van Nederland zeggen op deze manier het toezicht uit te voeren, terwijl de kleinste gemeenten met name gebruik maken van toezichthouders uit buurgemeenten c.q. een regionale pool.
- De controles op de naleving van de leeftijdsgrens zeggen de gemeenten vooral te doen door middel van onaangekondigde controles door toezichthouders (293; 83,2%), gevolgd door controles door toezichthouders na meldingen (243; 69,0%) en onopvallende controles door toezichthouders in burgerkleding (222; 63,1%).
- Het regionaal samenwerken gebeurt voornamelijk door de kleinere gemeenten. Zo zegt ruim twee derde (72; 68,6%) van de kleinste gemeenten die toezicht houden dat zij samenwerken, terwijl dit voor twee van de zeven grootste gemeenten geldt.
- Over het algemeen vinden de gemeenten de regionale samenwerking redelijk verlopen. De samenwerking krijgt gemiddeld een 7,1 op een schaal van één tot tien. Het minder goed verlopen van de samenwerking komt volgens gemeenten met name doordat gemeenten verschillen in beleid, uitvoering en de prioriteit die men binnen een gemeente geeft aan het houden van toezicht op de naleving van de DHW.
- Een beperkt deel (46; 13,1%) van de gemeenten gedoogt situaties waarbij alcohol wordt geschonken of verkocht door winkels die hier volgens de DHW niet toe bevoegd zijn.
- Het controleren op basis van het Besluit eisen zedelijk gedrag DHW gebeurt volgens het overgrote deel (326; 92,6%) van de gemeenten. Ook het weigeren van verstrekkers op basis van dit Besluit wordt door het overgrote deel (315; 96,6%) van de gemeenten gedaan.

- Naast het houden van toezicht en het verrichten van controles geven de gemeenten voorlichting aan verstrekkers (327; 92,9%) en jongeren (307; 87,2%) om hen te stimuleren zich aan de DHW te houden. Ook het geven van voorlichting aan ouders wordt door een groot deel (267; 75,9%) van de gemeenten genoemd als een activiteit die zij naast het houden van toezicht uitvoeren.
- Het merendeel van de gemeenten is van mening dat de BOA's in hun gemeente over de juiste bevoegdheden (318; 90,3%) en competenties (323; 91,8%) beschikken. De gemeenten die zeggen dat hun BOA's niet over de juiste bevoegdheden beschikken geven aan dat hun BOA's de opleiding DHW nog niet hebben gedaan of afgerond. Bij het ontbreken van de juiste competenties gaat het volgens gemeenten met name om het niet beschikken over de juiste competenties op het gebied van communicatieve en schriftelijke vaardigheden.

4.3 Resultaten toezicht

- *Hoeveel boetes zijn er sinds 1 januari 2013 opgelegd aan verstrekkers voor het niet naleven van de wet?*
- *Hoe vaak hebben verstrekkers sinds januari 2013 een bestuurlijke waarschuwing ontvangen?*
- *Hoe vaak is sinds 1 januari 2013 de three strikes out maatregel opgelegd aan verstrekkers?*
- *Hoe vaak hebben gemeenten sinds 1 januari 2013 een vergunning ingetrokken of geschorst?*
- *Hoe vaak hebben gemeenten sinds 1 januari 2013 een last onder dwangsom opgelegd?*
- *Hoeveel boetes zijn sinds 1 januari 2013 opgelegd aan jongeren voor het niet naleven van de wet (o.a. artikel 45 DHW)?*
- *Hoe vaak kregen jongeren een waarschuwing opgelegd sinds 1 januari 2013?*
- *Wat maakt het dat een gemeente een bepaald instrument (o.a. bestuurlijke waarschuwing, three strikes out, schorsing of intrekking vergunning, last onder dwangsom, boete, waarschuwing) niet inzet?*

- We hebben de gemeenten gevraagd hoeveel boetes, bestuurlijke waarschuwingen en dergelijke zij per jaar en per soort verstrekker sinds 2013 hebben opgelegd c.q. gegeven. Het blijkt dat het voor veel gemeenten zeer lastig is om deze gegevens aan te leveren; het vergt het nodige uitzoekwerk of het is helemaal niet vastgelegd. Hierdoor hebben niet alle gemeenten deze gegevens aangeleverd. Het aantal gemeenten dat hierover geen gegevens heeft kunnen aanleveren loopt per jaar en soort wettelijk instrument uiteen van zeven tot en met 55.
- Uit de gegevens die zijn aangeleverd blijkt dat de gemeenten verreweg het meest een bestuurlijke waarschuwing geven. Dit is in de periode 2013 tot en met april 2016 5.232 keer gedaan. De maatregel three strikes out is in dezelfde periode slechts zes keer toegepast.

- De gemeenten hebben sinds 1 januari 2013 494 boetes opgelegd aan de verschillende soorten verstrekkers, terwijl 114 keer een vergunning is ingetrokken en 39 keer een vergunning is geschorst. Het opleggen van een last onder dwangsom is 381 keer toegepast door gemeenten.
- Het opleggen van een boete, het geven van een waarschuwing en het opleggen van een last onder dwangsom is verreweg het meest toegepast bij horecagelegenheden.
- Het gemiddeld aantal keer dat een gemeente een waarschuwing heeft gegeven is gestegen van gemiddeld 7,7 in 2013 naar gemiddeld 8,9 in 2015. Bij het opleggen van een boete gaat het om een stijging van 0,4 in 2013 naar 1,1 in 2015. Het gemiddeld aantal keer dat gemeenten de overige instrumenten hebben toegepast is in de periode 2013 tot en met 2015 nauwelijks veranderd.
- Naast het opleggen van boetes en dergelijke aan verstrekkers kunnen gemeenten ook aan jongeren boetes en waarschuwingen geven. Gemeenten hebben sinds 1 januari 2013 2.357 keer jongeren gewaarschuwd bij het niet naleven van de DHW en 1.944 keer een boete opgelegd.
- Een ander wettelijk instrument waar gemeenten gebruik van kunnen maken indien jongeren zich niet aan de DHW houden is het opleggen van een HALT-straf. Dit is sinds 1 januari 2013 2.673 keer door gemeenten gedaan.

4.4 Meerwaarde en verbeterpunten

- *Welke meerwaarde biedt de "nieuwe" toezichtstaak gemeenten?*
- *Missen gemeenten instrumenten/mogelijkheden om te handhaven?*
- *Welke problemen komen gemeenten tegen bij het toezicht houden op en het handhaven van DHW?*

- Het merendeel (285; 81,0%) van de gemeenten is van mening dat de nieuwe toezichtstaak hen meerwaarde biedt. De meerwaarde is volgens de gemeenten onder meer dat er nu sprake is van meer controle dan toen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de controles uitvoerde (62; 21,8%). Als bijkomend voordeel hiervan noemen gemeenten de preventieve werking; verstrekkers zijn zich ervan bewust dat er wordt gecontroleerd en leven daardoor beter na.
- Overigens zegt een kwart (15; 25%) van de 60 gemeenten die geen meerwaarde zien in de nieuwe toezichtstaak juist dat het toezicht beter bij de NVWA had kunnen blijven.
- Daarnaast noemen de gemeenten de volgende punten waarin de meerwaarde tot uiting komt: zelf de regie hebben, waardoor ze beter kunnen sturen en inspelen op de lokale situatie; door het uitvoeren van het toezicht krijgt de gemeente een beter beeld van de lokale situatie; en door het uitvoeren van het toezicht heeft de gemeente meer en beter contact met de verstrekkers.
- Een groot deel (290; 82,4%) van de gemeenten vindt dat zij over voldoende (adequate) instrumenten beschikken om de naleving van de DHW te handhaven. Volgens de 60 gemeenten die zeggen niet over voldoende instrumenten te beschikken komt dat met name door het gebrek aan middelen.

- Het gebrek aan middelen komt ook weer terug in de knelpunten die gemeenten zeggen te ervaren bij het uitvoeren van het toezicht op de DHW. Zo zijn de meest genoemde knelpunten: weinig tijd (89; 46,8%); weinig financiële middelen (88; 46,3%); (te) weinig BOA's (62; 32,6%); en (te) weinig BOA's met de juiste bevoegdheden en competenties (50; 26,3%).

COLOFON

© St. Intraval

Postadres
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

www.intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

September 2016

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

TEKST	A. Kruize, I. Schoonbeek, B. Bieleman
OPDRACHTGEVER	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
OPMAAK	M. Haaijer
OMSLAG	E. Cusiel
DRUK	Copy-Copy Groningen
ISBN	978 90 8874 228 6

INTRAVAL
Onderzoek en Advies