



Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten
Bevindingen evaluatieonderzoek
25 januari 2010

Colofon

Titel	: Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten Bevindingen evaluatieonderzoek
Opdrachtgever	: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Kenmerk/Projectnummer	: 2805/TvB/RH-AvS
Datum	: 25 januari 2010
Contactpersonen	: De heer mr. K. Hollemans (ministerie van VWS) en mevrouw drs. C. Pronk (ministerie van BZK)
Adviseurs	: Ton van Bergen, Len Duffhues, Gerbrand Frederiks, Janneke Hagens, Henk van Kessel en Susan Martens

NovioConsult BV

Postbus 256, 6500 AG Nijmegen
telefoon 024 381 3333
fax 024 324 1971
www.novioconsult.nl
info@novioconsult.nl



Dit rapport is gekopieerd op 100% chloorvrij gebleekt papier,
voorzien van de Nederlandse Milieukeur.

© Niets uit dit werk mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NovioConsult.

Inhoud

Samenvatting		i
1	Inleiding	1
1.1	Leeswijzer	1
2	Opzet van de pilot	3
2.1	Kaders voor de pilot	3
2.2	Pilotdeelnemers	3
2.3	Opzet van het evaluatieonderzoek	5
3	Organisatie van de pilot bij deelnemers	9
3.1	Doelen van deelnemers aan de pilot	9
3.2	Werving en selectie toezichthouders	10
3.3	Opleiding en begeleiding toezichthouders	11
3.4	Inzetbaarheid van de toezichthouders	13
3.5	Organisatorische inbedding en aansturing	14
3.6	Capaciteit en budget voor de pilot	16
3.7	Communicatie over de pilot	17
4	Beleidsmatige aspecten van de pilot	19
4.1	Programmatisch handhaven - theoretisch kader	19
4.2	Interventiebeleid	19
4.3	Handhavingsprotocol	21
4.4	Toezichtstrategie	22
4.5	Vergunningenmanagement en -beleid	24
4.6	Ontwikkelingen in alcoholmatigingsbeleid	26
5	Uitvoering DHW-toezicht in de praktijk	29
5.1	Organisatie van het toezicht	29
5.2	Vormen van DHW-toezicht	32
5.3	Planning en monitoring van het DHW-toezicht	34
5.4	Aanpak overtredingen op de DHW	35
5.5	Gemeentelijke cultuur ten aanzien van toezicht	36
5.6	Bevoegdheid van de toezichthouders	38
5.7	Samenwerking met andere partijen	39
6	Kwantitatieve resultaten toezicht DHW	43
6.1	Toezicht op de DHW	43
6.2	Handhaving van de DHW	44
7	Controlegroep	49
7.1	Situatie in controlegroep	49
7.2	Toezicht in controlegroep	50

7.3	Typen gemeenten in controlegroep	52
7.4	Vergelijking pilotgroep en controlegroep	53
8	Belevingspeiling	55
8.1	Introductie	55
8.2	Horeca	55
8.3	Paracommerciële instellingen	56
8.4	Supermarkten en slijterijen	57
8.5	Jongeren	58
8.6	Bevindingen belevingspeiling	58
9	Overall conclusies	61
9.1	Kwalitatieve resultaten van het toezicht	61
9.2	Kwantitatieve resultaten van het toezicht	64
9.3	Succesfactoren voor gemeentelijk DHW-toezicht	68
Bijlage 1	Tabellen	69

Samenvatting

Pilot toezicht Drank- en Horecawet

In 2008 en 2009 hebben 38 gemeenten, verdeeld over 15 pilotgebieden, deelgenomen aan de Pilot toezicht Drank- en Horecawet (DHW). In het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet stelt het kabinet voor het toezicht op drankverstrekkende inrichtingen over te dragen van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) naar gemeenten. Het wetsvoorstel ligt op dit moment ter behandeling bij het Parlement.

Kerdoel van de pilot is inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met de decentralisatie van het DHW-toezicht. Gemeenten zijn al bevoegd voor de DHW-vergunningverlening. Gedurende de pilot heeft NovioConsult een evaluatie uitgevoerd om inzicht te verwerven in het proces, de resultaten en de praktijkuitvoering van gemeentelijk toezicht op de DHW. Tevens is een belevingspeiling uitgevoerd om een beeld te krijgen van de ervaringen van verschillende doelgroepen met het gemeentelijk DHW-toezicht. Naast een onderzoek naar de ervaringen in de pilotgebieden is - ter vergelijking - onderzoek gedaan in een aantal controlegemeenten waar de VWA het DHW-toezicht bleef verzorgen.

Bevindingen pilot

Het DHW-toezicht ontwikkelt zich bij de pilotdeelnemers volgens drie fasen:

- ▶ Opstartfase, bestaande uit: kennis opbouwen, kennismaken met partners en inventariseren van toezichtgebied. Deze fase duurt circa 4-8 maanden.
- ▶ Ervaringsfase, bestaande uit: pragmatische aanpak in toezichtstrategie met veel eigen initiatief, trial and error in de aanpak, vergroting van inzicht in de lokale situatie. Deze fase duurt 4 tot 12 maanden.
- ▶ Fase van bijstellen en verankeren, bestaande uit: verscherpen van het inzicht in de lokale situatie, beter ingespeeld raken op samenwerkingspartners, verbeteren van de informatievoorziening, direct en gericht reageren op risico- of probleemsituaties. Deze fase van bijstellen en verankeren start in het tweede pilotjaar.

De pilotdeelnemers zijn over het algemeen te spreken over de decentrale uitvoering van het DHW-toezicht. Door de inzet van gemeentelijke toezichthouders verbetert het inzicht in het veld sterk. De actualiteit en kwaliteit van het vergunningbestand nemen toe en er kan meer gericht en beter toezicht gehouden worden. Door het zelf uitvoeren van de toezichttaken wordt het mogelijk om de cyclus van beleid - vergunningverlening - toezicht - handhaving te sluiten.

Decentraal toezicht laat ruimte voor maatwerk. Gemeenten geven een eigen invulling aan het DHW-toezicht en sluiten daarbij aan op de lokale situatie. Na verloop van tijd, als het inzicht in het veld van drankverstrekkers is toegenomen, concentreren de toezichthouders hun toezichtinspanning op drankverstrekkende inrichtingen en locaties waar het risico op niet-naleving groot is. Handhavend optreden wordt dan niet geschuwd. In het algemeen kenmerkt de gemeentelijke toezichtcultuur zich door het creëren van bewustzijn en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van drankverstrekkers. Uit de belevingspeiling blijkt dat drankverstrekkers deze op naleving gerichte benadering waarderen.

De algemene indruk van pilotdeelnemers is dat het geïntensiveerde gemeentelijk toezicht tot beter naleefgedrag leidt onder drankverstrekkers. Ook drankverstrekkers in de pilotgebieden geven aan dat zij zich meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en daar concrete maatregelen aan verbinden. Zij kennen de DHW-regelgeving beter en leven deze beter na. Dit is toe te schrijven aan een combinatie van onderstaande drie factoren:

- ▶ de communicatieve insteek van het gemeentelijk toezicht;
- ▶ meer gericht en intensiever toezicht en de daaruit volgende hogere pakkans;
- ▶ de sterk toegenomen publieke aandacht voor alcoholgebruik onder jongeren.

Jongeren ervaren eveneens, zo blijkt uit de belevingspeiling, dat de leeftijdscontroles door drankverstrekkers bij aankoopogingen is toegenomen. Jongeren zoeken en vinden echter nog steeds alternatieven om toch aan alcoholhoudende drank te komen. Zowel drankverstrekkers als de jongeren zelf constateren dat wederverstrekking van drank door een persoon boven de 16 jaar aan een jongere onder de 16 vaak voorkomt. De huidige DHW biedt geen kapstok om dit fenomeen aan te pakken: de DHW richt zich op drankverstrekkers, drankgebruikers (zoals jongeren) zijn geen normadressant.

DHW-toezicht op zich leidt niet tot een gedragsverandering bij de gebruikers van alcohol. Door toezicht gericht in te zetten en te combineren met andere instrumenten voor alcoholmatiging die lokaal worden ingezet kan het hieraan wel een bijdrage leveren.

Gemeentelijk DHW-toezicht in de praktijk

Doelen DHW-toezicht

De pilotdeelnemers hebben het gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht ingericht. De pilotdeelnemers stellen uitvoering centraal en leren door ervaring. In het algemeen vormt 'verbetering van de naleving van DHW-regelgeving door drankverstrekkers' voor gemeenten het hoofddoel. Daarnaast is de handhaving van leeftijdsgrenzen bij drankverstrekking een speerpunt van alle pilotdeelnemers.

Werving, opleiding en begeleiding van gemeentelijke DHW-toezichthouders

Voor de uitvoering van het toezicht zijn begin 2008 zijn door pilotdeelnemers zowel in- als extern gemeentelijke DHW-toezichthouders geworven. Van de nieuwe DHW-toezichthouders beschikt driekwart wel over ervaring in een toezichthoudende functie, maar hebben de meesten slechts beperkte kennis van de DHW. De toezichthouders krijgen hiervoor een opleidingstraject aangeboden. Gedurende de pilot kunnen de toezichthouders een beroep doen op de kennis en ervaring van de VWA. In het eerste pilotjaar wordt hier veel gebruik van gemaakt, daarna neemt de behoefte af.

Vanwege verschillende redenen (opleiding, beëdiging, ziekte, tussentijds verloop) waren de toezichthouders niet gedurende de hele looptijd van de pilot inzetbaar, dan wel bevoegd tot het houden van toezicht. Er werden door de toezichthouders ook andere aan het DHW-toezicht gerelateerde activiteiten verricht, zoals bijvoorbeeld het inventariseren van het inrichtingen- en vergunningenbestand. Aan het eind van de pilot blijken de pilotdeelnemers tevreden met hun toezichthouders.

Samenwerkende gemeenten

In pilotgebieden waar twee of meer gemeenten met elkaar samenwerken fungeert één gemeente als trekker. Voor de verdeling van de inzet van de toezichthouders over de verschillende gemeenten worden praktische verdeelsleutels gebruikt. Afstemming en coördinatie tussen gemeenten kost vooral veel tijd als er niet eerder sprake was van een samenwerkingsverband. Wanneer er wel sprake was van samenwerking op het gebied van handhaving blijkt in de praktijk dat men sneller tot gezamenlijke uitvoering van DHW-toezicht kan overgaan. De pilot laat ook een voorbeeld zien waarin juist het gezamenlijk DHW-toezicht aanleiding is om de samenwerking op het gebied van handhaving te verbreden naar andere toezichtsdomeinen.

Interventiebeleid

De meeste gemeenten hanteren het interventiebeleid van de VWA. Een klein aantal gemeenten heeft gedurende de pilotperiode een eigen interventiebeleid gehanteerd, waarin beperkte aanpassingen ten opzichte van het interventiebeleid van de VWA zijn gedaan. Vanuit de ervaring met het toezicht voelt een klein deel van de andere pilotdeelnemers nu ook de behoefte om het interventiebeleid meer in lijn te brengen met de gemeentespecifieke kenmerken. Samenwerkende gemeenten kiezen voor het gezamenlijk vaststellen van één interventiebeleid. In grotere samenwerkingsverbanden of in verbanden waarin niet eerder structureel werd samengewerkt vraagt het vaststellen van het beleid een aanzienlijke doorlooptijd.

Toezichtstrategie

In de meeste pilotgebieden zijn het handhavingsprotocol en de toezichtstrategie voor de uitvoering van het DHW-toezicht, mede ten gevolge van het pilotkarakter, maar beperkt geëxpliciteerd. In de meeste gevallen is de toezichtstrategie voor het DHW-toezicht gaandeweg ontwikkeld, op basis van groeiend inzicht in het toezichtgebied. Een deel van de pilotdeelnemers kiest eind 2009 voor een verbreding van het DHW-toezicht. Zij doen dit via verschillende sporen:

- ▶ verbreding naar directe aanpak van jongeren;
- ▶ verbreding naar andere aan de horeca gerelateerde wet- en regelgeving;
- ▶ verbreding naar toezicht op illegale drankverstrekkers;
- ▶ verbreding naar voorlichting;
- ▶ een combinatie van bovenstaande sporen.

Vergunningenmanagement

Een actueel vergunningenbestand is een randvoorwaarde voor het uitvoeren van toezicht. In veel pilotgemeenten bleek dit bij aanvang van de pilot niet het geval te zijn. Alle pilotdeelnemers zijn hun pilot gestart met het actualiseren van het vergunningenbestand. Dit heeft veel extra tijd gevraagd van toezichthouders, vergunningverleners en juridisch medewerkers.

Alcoholmatigingsbeleid

Vrijwel alle pilotdeelnemers kenden reeds voor de start van de pilot een alcoholmatigingsbeleid of hebben dat gedurende de pilot opgesteld. De mate waarin kruisbestuiving plaatsvindt tussen uitvoering van dit beleid en het toezicht op de DHW, varieert. Bij tweederde van de pilotdeelnemers wordt het DHW-toezicht als min of min zelfstandig spoor opgepakt. De overige pilotdeelnemers kiezen juist voor sterke afstemming tussen beleid en activiteiten op het gebied van alcoholmatiging (voorlichting, preventie etc.) en de inzet van het DHW-toezicht.

Inrichtingencontrole en leeftijdsgrenzeninspectie

De pilotdeelnemers onderscheiden twee vormen van toezicht: inrichtingencontrole en leeftijdsgrenzeninspectie. Bij inrichtingencontrole maakt de toezichthouder zich kenbaar en gaat in gesprek met de drankverstrekker over verschillende bepalingen uit de DHW, zoals de eisen ten aanzien van de vergunning, de aanwezigheid van leidinggevendenden etc. Er wordt gelegenheid geboden om naleefgedrag te verbeteren. Bij leeftijdsgrenzeninspecties wordt geobserveerd of drankverstrekkers de in de DHW gestelde leeftijdsgrenzen correct naleven. Bij deze inspecties is het van belang dat de toezichthouder niet als zodanig wordt herkend. In kleinere pilotgebieden neemt naarmate de tijd verstrijkt de anonimiteit van de toezichthouder af.

Aanpak van overtredingen

Bij constatering van overtredingen worden aan drankverstrekkers schriftelijke waarschuwingen gegeven en boeterapporten opgesteld op basis waarvan een boete kan worden opgelegd. Dit gebeurt in grote lijn op dezelfde wijze als door de VWA. In een aantal pilotgebieden verzorgen de toezichthouders de administratieve verwerking zelf. In andere gemeenten worden deze werkzaamheden door juridisch administratieve medewerkers verzorgd. Het opstellen van boeterapporten wordt door de toezichthouders als bewerkelijk ervaren. Vooral bij constatering van een leeftijdsgrensovertreding blijkt het soms moeilijk tot een 'sluitend' boeterapport te komen. Volgens de afdeling Bestuurlijke Boetes is de kwaliteit van door de gemeenten opgestelde boeterapporten gelijk aan de boeterapporten van de VWA.

Samenwerking met andere partners

Uitvoering van het gemeentelijk DHW-toezicht geeft aanleiding tot afstemming over de controle-inzet, het uitwisselen van informatie over veiligheid en alcoholmatiging tussen de DHW-toezichthouders en de politie en/of het jeugd- en welzijnswerk (verslavingszorg). De pilot leidt niet of nauwelijks tot gezamenlijke acties met andere partners voor DHW-toezicht of alcoholmatiging.

Budget voor de pilot

Het budget dat de ministeries van VWS en BZK aan elke pilotdeelnemer beschikbaar stellen, blijkt voldoende om de kosten van het DHW-toezicht te dekken. De kosten voor DHW-toezicht worden als relatief hoog ervaren. Enerzijds doordat toezichthouders in duo's en regelmatig buiten reguliere kantooruren werken, anderzijds doordat het toezicht extra werk genereert voor vergunningverlening, aansturing, beleidsvorming, communicatie, monitoring, administratie en juridische ondersteuning.

Kwantitatieve resultaten van DHW-toezicht

In het evaluatieonderzoek zijn gegevens over het aantal controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten verzameld over de jaren 2007, 2008 en 2009¹. In 2007 voerde de VWA het toezicht uit, in 2008 en 2009 werd toezicht gehouden door de pilotdeelnemers.

¹ De meetperiode in 2009 liep van januari t/m september.

Meer controles

In de 15 pilotgebieden is het aantal controles in 2009 (tot en met september) met gemiddeld 200% gestegen ten opzichte van 2007. Vooral in de categorie evenementen is het aantal controles gestegen: een toename van 700%. De stijging van controles bij paracommerciële horeca is het kleinst: een toename van 80%.

Schriftelijke waarschuwingen

Het aantal schriftelijke waarschuwingen in 2009 (tot en met september) is met gemiddeld 160% gestegen ten opzichte van 2007. Bij supermarkten/slijterijen neemt het aantal schriftelijke waarschuwing in 2009 weer af in vergelijking met 2008. In 2008 had circa 20% van de schriftelijke waarschuwingen betrekking op artikel 20 lid 1 tot en met 7, waarin de regels zijn opgenomen ten aanzien van de aanduiding van leeftijdsgrenzen, de aanwezigheid van jongeren in horeca- en slijtlocaliteiten, de aanwezigheid van personen die in kennelijke staat van dronkenschap verkeren in horeca- en slijtlocaliteiten en drankverstrekking aan jongeren onder de vastgestelde leeftijdsgrenzen. In 2009 is dat aantal 17% van het totaal aantal schriftelijke waarschuwingen. Het aantal schriftelijke waarschuwingen dat direct betrekking heeft op het verbod op alcoholverstrekking aan jongeren onder de 16 of 18 jaar, DHW artikel 20 lid 1 en 2, is in beide jaren slechts 4% van het totaal aantal schriftelijke waarschuwingen. De meeste schriftelijke waarschuwingen worden uitgeschreven voor het verstrekken van alcohol zonder geldige vergunning (art. 3 DHW) en voor het niet aanwezig zijn van een leidinggevende (art. 24, lid 1 DHW).

Boeterapporten

De stijging van het aantal opgestelde boeterapporten is gering: een toename van 5%. Bij de reguliere horeca zien we een stijging en bij supermarkten/slijterijen en evenementen is er sprake van een daling. Zowel in 2008 als 2009 leidt circa 10% van de opgestelde boeterapporten, vanwege vormfouten of inhoudelijke tekortkomingen, niet tot het opleggen van een boete. De geringe stijging van het aantal boeterapporten kan worden verklaard doordat:

- ▶ het gerichte en geïntensiveerde toezicht tot betere naleving van DHW-regels heeft geleid;
- ▶ gemeenten, in vergelijking tot de VWA, meer communiceren, informeren en mondeling waarschuwen;
- ▶ het door de grotere herkenbaarheid van de gemeentelijke toezichthouders moeilijker is om overtredingen te kunnen constateren.

In 2008 is ruim 40% van alle uitgeschreven boeterapporten opgesteld op basis van overtreding van de leeftijdsgrenzen (artikel 20 DHW). In 2009 (tot en met september) is dit bijna 30%. Specifiek voor artikel 20 DHW geldt dat er een afname is in het aantal boeterapporten ten opzichte van de situatie in 2007, toen toezicht werd gehouden door de VWA. De meeste boeterapporten worden uitgeschreven voor het niet aanwezig zijn van een leidinggevende (art. 24, lid 1 DHW).

Andere instrumenten

Naast de instrumenten uit het DHW-interventiebeleid van de VWA (schriftelijke waarschuwing, bestuurlijke boete), maken gemeenten ook gebruik van andere instrumenten die regelnaleving en alcoholmatiging bevorderen, zoals bestuursrechtelijk handhaven, het opstellen van een horecaconvenant, interventies via de horecaverordening en subsidieverordening, inzet van politie en organisaties uit het sociale spoor en het maken van afspraken categorieën drankverstrekkers met als voorbeeld alcoholvrije schoolfeesten. In het algemeen zoeken gemeenten naar de maatregel met het grootste resultaat.

1 Inleiding

De jeugd drinkt te jong, te vaak en te veel. In de Hoofdlijnenbrief Alcoholbeleid van november 2007 zet het kabinet een pakket aan beleidsvoornemens en initiatieven uiteen, ter voorkoming van schadelijk alcoholgebruik. Een van de maatregelen voor het terugdringen van schadelijk alcoholgebruik is de wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW). Dit wetsvoorstel voorziet in het vereenvoudigen van procedures, het aanscherpen van regels en het toekennen van bevoegdheden aan gemeenteraden en de burgemeester. Uitgangspunt achter het wetsvoorstel is dat het verschuiven van bevoegdheden in handhaving en toezicht naar het lokale niveau wenselijk is om handhaving en toezicht te intensiveren.

In de aanloop naar de wijziging van de Drank- en Horecawet is in de periode 2008-2009 een pilot uitgezet, waarbij totaal 38 gemeenten in vijftien pilotgebieden het toezicht op de Drank- en Horecawet uitvoeren. Opdrachtgevers voor de 'Pilot toezicht DHW' zijn het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De pilot is specifiek gericht op het door gemeenten uitvoeren van taken in het toezicht op de DHW. Het opstellen en uitvoeren van bijvoorbeeld alcoholmatigingsbeleid voor jongeren op decentraal niveau is geen doel van de pilot. Wel wordt in de pilot in het kader van het DHW-toezicht speciale aandacht besteed aan controle op leeftijdsgrenzen. Kerndoel van de pilot is inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met de decentralisatie van toezichttaken gerelateerd aan de DHW. Achterliggende vraag is of decentralisatie van deze toezichttaken ook kansen biedt voor een effectievere en efficiëntere aanpak van overmatig drankgebruik onder jongeren.

De pilotgemeenten voeren het toezicht uit op basis van de huidige Drank- en Horecawet. Pas na wetswijziging en eventuele decentralisatie zullen gemeenten toezichttaken uitvoeren op basis van de nieuwe DHW.

Om de ervaringen van gemeenten in beeld te brengen is NovioConsult door de ministeries van VWS en BZK gevraagd om gedurende de looptijd van de pilot een evaluatieonderzoek uit te voeren. De resultaten van dit in verschillende sporen opgedeelde evaluatieonderzoek zijn gebundeld in het voorliggende rapport.

1.1 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** komt allereerst de opzet van pilot en het evaluatieonderzoek aan de orde. **Hoofdstuk 3** beschrijft de wijze waarop de 15 pilotdeelnemers de pilot de nieuwe toezichttaak binnen hun gemeenten hebben vormgegeven. Vervolgens gaat **hoofdstuk 4** in op de beleidsmatige aspecten van pilot, zoals handhavings-, vergunningen- en alcoholmatigingsbeleid. **Hoofdstuk 5** behandelt de uitvoering van het DHW-toezicht in drie fasen. Verschillende uitvoeringsaspecten worden in dit hoofdstuk toegelicht. **Hoofdstuk 6** presenteert de kwantitatieve resultaten uit de pilot. Er is een vergelijking gemaakt met het DHW-toezicht dat door de VWA in 2007 bij de pilotdeelnemers werd uitgevoerd. De **hoofdstukken 7 en 8** laten de bevindingen zien van twee andere onderzoekssporen: een controlegroeponderzoek van zes gemeenten en een peiling onder drankverstrekkers en jongeren naar hun ervaringen met het gemeentelijk DHW-toezicht. **Hoofdstuk 9** bevat de kwalitatieve en kwantitatieve conclusies uit de pilot en benoemt enkele succesfactoren voor gemeentelijk DHW-toezicht.

2 Opzet van de pilot

2.1 Kaders voor de pilot

Geïnteresseerde gemeenten konden zich bij de ministeries van VWS en BZK tot 8 oktober 2007 aanmelden voor de pilot met het gemeentelijk DHW-toezicht. Mogelijkheid voor deelname aan de pilot is onder andere bekend gemaakt via een brief aan gemeenten en de website van de VNG. Oorspronkelijk was gepland om de pilot uit te voeren met tien deelnemers. De respons van circa 100 gemeenten was dermate groot dat de ministeries van VWS en BZK besloten om het aantal pilotdeelnemers uit te breiden van tien naar vijftien.

Om in aanmerking te komen voor deelname moesten (samenwerkingsverbanden van) gemeenten een projectplan indienen. Bij de selectie van deelnemers door de pilot is gestreefd naar spreiding van aantal inwoners, geografische ligging, gebiedsgrootte, aantal drankverstrekkende inrichtingen, regiofunctie horeca, omvang en aard van de alcoholgerelateerde problemen onder verschillende groepen jongeren (bijvoorbeeld studenten, jeugdige toeristen, jeugd in uitgaansgebieden), individuele aanmelding of een samenwerkingsverband van buurgemeenten.

In november 2007 kregen de pilotdeelnemers bericht dat hun aanmelding werd gehonoreerd en dat aan de burgemeester van de deelnemende gemeenten de bevoegdheid werd toegekend om twee lokale toezichthouders per pilotgebied aan te wijzen. Voor uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de DHW betalen de ministeries van VWS en BZK de loonkosten van deze twee toezichthouders gedurende de pilot.

De pilotgemeenten zijn vrij om het gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht in te richten. Vanuit de ministeries is meegegeven dat de taakomschrijving van de toezichthouders in principe het gehele werkveld van de DHW betreft. Daarbij is wel het toezicht op de leeftijdsgrenzen door de ministeries als speerpunt benoemd.

De 15 pilotdeelnemers zijn mede geselecteerd op de actieve houding ten aanzien van alcoholmatiging bij jongeren. Bij veel pilotdeelnemers was sprake van initiatieven om het drankgebruik onder jongeren terug te dringen en daarmee behoren ze in de meeste gevallen tot de voorlopers. Hiermee hoeft deze pilotgroep niet representatief te zijn voor alle gemeenten in Nederland.

Resumé

- ▶ Vanwege grote interesse uitbreiding van tien naar vijftien pilotdeelnemers.
- ▶ Selectie op basis van Plan van Aanpak en aantal andere criteria.
- ▶ Pilotgemeenten zijn vrij om het gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht in te richten.

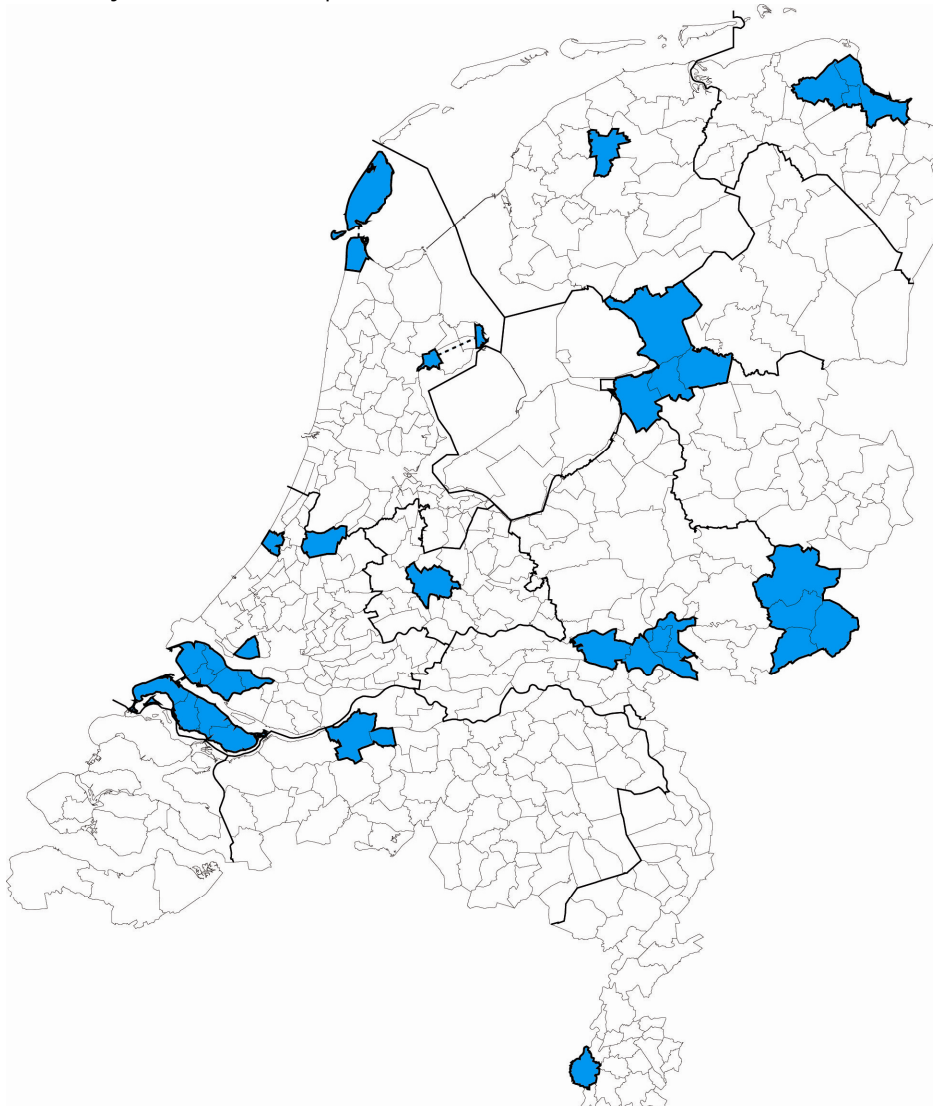
2.2 Pilotdeelnemers

Voor deelname aan de pilot zijn vijftien (regio's van) gemeenten geselecteerd; in totaal betreft het 38 gemeenten. De pilotdeelnemers zijn:

- ▶ Regio Achterhoek (gemeenten Winterswijk, Oost Gelre, Berkelland, Aalten).
- ▶ Regio Delfzijl (gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum).
- ▶ Regio Gelderland Midden (gemeenten Overbetuwe, Lingewaard, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden).

- ▶ Regio Goeree-Overflakkee (gemeenten Middelharnis, Dirksland, Oostflakkee, Goedereede).
- ▶ Regio Kampen (gemeenten Kampen, Zwartewaterland, Steenwijkerland, Staphorst).
- ▶ Regio Voorne-Putten (gemeenten Spijkenisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle, Bernisse).
- ▶ Gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg.
- ▶ Gemeenten Hoorn en Enkhuizen.
- ▶ Gemeenten Texel en Den Helder.
- ▶ Gemeente Kaag en Braassem (tot 1-1-2009 gemeenten Alkemade en Jacobswoude).
- ▶ Gemeente Katwijk.
- ▶ Gemeente Leeuwarden.
- ▶ Gemeente Maastricht.
- ▶ Gemeente Utrecht.
- ▶ Gemeente Vlaardingen.

Figuur 2.1 Landelijk overzicht van de pilotdeelnemers



Zes pilotdeelnemers hebben een overwegend stedelijk karakter en negen een overwegend landelijk karakter. Gemiddeld valt 20% van de inwoners van de pilotgebieden in de leeftijdscategorie 10 tot en met 25 jaar. Jongeren in de leeftijdscategorie van 10 tot en met 25 jaar vormen een speerpunt van de DHW-pilot. In het kader van DHW-toezicht is deze groep relevant, omdat zij een belangrijk deel van de klandizie van (para)commerciële horeca-inrichtingen vormt. In relatie tot het jongste deel van deze groep (tot en met zeventien jaar) is bovendien het toezicht op naleving van de leeftijdsgrenzen bij alcoholverkoop relevant. Het totaal aantal inwoners in de pilotgebieden gezamenlijk is 1.557.425 (peildatum april 2008), circa 8,5% van de Nederlandse bevolking.

Het aantal alcoholverstrekkende inrichtingen met een DHW-vergunning varieert sterk per pilotgebied: van zo'n 120 aan de ene kant van het spectrum tot ruim 1.100 aan de andere kant. In totaal vallen 7.400 DHW-inrichtingen binnen de vijftien pilotgebieden. Een gedetailleerd overzicht van de karakteristieken van de afzonderlijke pilotgebieden is te vinden in tabel a in bijlage 1.

Resumé

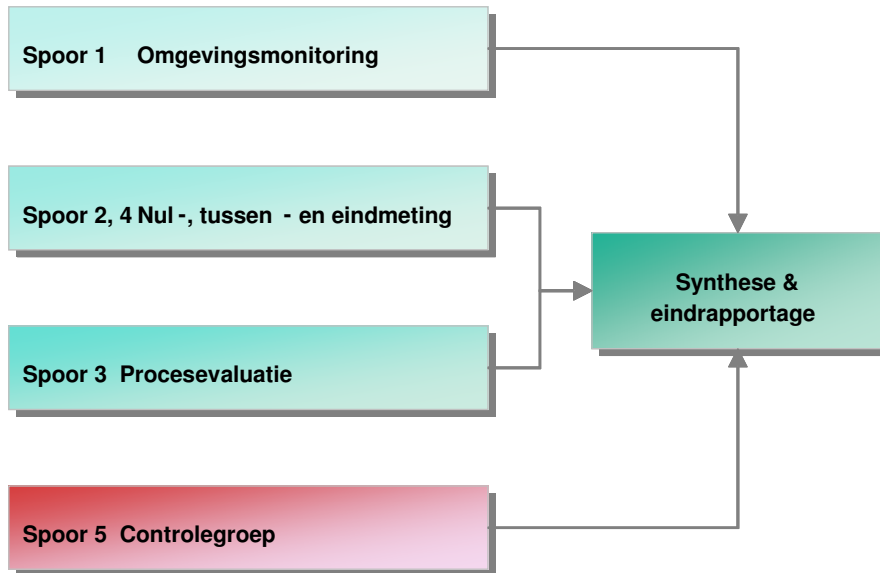
- ▶ Vijftien pilotdeelnemers, waarin totaal 38 gemeenten participeren.
- ▶ Er is een spreiding en variatie onder de pilotdeelnemers, hiermee is echter geen - voor Nederland - volledig representatieve groep samengesteld.
- ▶ Het aantal DHW-inrichtingen varieert sterk per pilotgebied.

2.3 Opzet van het evaluatieonderzoek

De pilot met het gedecentraliseerde DHW-toezicht is bedoeld om inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met de overdracht van het toezicht op de DHW. Een evaluatie is daarvoor een belangrijk onderdeel van de pilot.

Doel van het evaluatieonderzoek is het inzichtelijk maken van de ervaringen met de overdracht van toezicht op de DHW van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) naar gemeenten en het daaruit destilleren van succesfactoren en leerpunten voor gemeenten. Door middel van systematische evaluatie en onderlinge vergelijking van de ervaringen in de vijftien pilots wordt inzicht geboden in de ervaringen met de overdracht van DHW-toezicht aan gemeenten en de succesfactoren daarbij. In het evaluatieonderzoek staan de ervaringen met en effecten van het gemeentelijk toezicht centraal. Aan het toezicht gerelateerde onderwerpen, zoals het herzien van horeca- en/of alcoholbeleid of het uitvoeren van sociaalpreventieve maatregelen voor alcoholmatiging onder jongeren komen in de evaluatie wel aan de orde, maar vormen niet de focus van het onderzoek.

Figuur 2.2 Aanpak evaluatie



Het evaluatieonderzoek is gedurende twee jaar uitgevoerd via meerdere sporen:

1. Uitvoeren van een **omgevingsmonitoring** waarin relevante maatschappelijke ontwikkelingen in de omgeving van de pilotdeelnemers gevolgd worden (voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen zijn toegenomen media-aandacht, veranderingen in regelgeving etc.). De omgevingsmonitor is doorlopend uitgevoerd.
2. **Nulmetingen** over de uitgangssituatie in de vijftien pilotgebieden. In de nulmeting verzamelden wij gegevens over effecten en inrichting van het gemeentelijk jeugd/alcoholbeleid in 2007 en over de uitvoering van het toezicht op de Drank- en Horecawet door de VWA in deze periode. De nulmeting is uitgevoerd in de periode maart - april 2008.
3. **Bestuurlijke en procesevaluaties** over de decentralisatie van toezicht op de DHW in de vijftien afzonderlijke pilotgebieden. Het gaat hier om de middelen (input) die gemeenten inzetten om de (nieuwe) toezichttaak uit te voeren, zoals menskracht, deskundigheid, bestaande beleidskaders etc. In de procesevaluatie is ook gekeken naar het eigenlijke uitvoeringsproces; de manier waarop vorm wordt gegeven (throughput) aan de taken die verbonden zijn met handhaving van en toezicht op de DHW. Voor de bestuurlijke en procesevaluatie voerden wij op meerdere momenten gesprekken met bestuurders, pilotcoördinatoren, toezichthouders, ambtenaren vanuit flankerende beleidssporen en vertegenwoordigers van drankverstreckers. Integrale procesevaluaties zijn uitgevoerd in november/december 2008 (tussentijds) en in november 2009 (eindsituatie).
4. Afzonderlijke **effectevaluaties over output en outcome** in de vijftien pilotgemeenten/- regio's. De effectmeting bevat kwantitatieve informatie over de resultaten van het toezicht en is uitgevoerd door het verzamelen van gegevens bij pilotdeelnemers aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Output betreft de gerealiseerde impuls op het toezicht door gemeenten zelf (aantal controles, uitgeschreven boetes etc.). Outcome heeft betrekking op de externe maatschappelijke effecten van het gewijzigde toezicht, bijvoorbeeld verandering in alcoholproblematiek of sociale veiligheid in gemeenten. Het meten van outcome in de vorm van externe maatschappelijke effecten is zeer complex. Om de effecten van gedecentraliseerd

toezicht op schadelijk alcoholgebruik volledig in beeld te krijgen, is een langere looptijd en de ruimte voor aanvullend effectonderzoek vereist (trendanalyses en kwalitatief onderzoek). Binnen het kader van dit evaluatieonderzoek geven wij enkel een indicatief beeld van de gerealiseerde maatschappelijke effecten in de vijftien pilotgemeenten/-regio's. Effectmetingen zijn uitgevoerd in november/december 2008 (tussentijds) en in november 2009 (eindmeting). In de effectmeting over het jaar 2009 zijn de resultaten van het toezicht tot en met september 2009 opgenomen. De resultaten hiervan zijn gerelateerd aan de nulmeting en terug te lezen in hoofdstuk 6 van dit rapport.

5. Evaluatie van de ontwikkelingen in de aanpak van jeugd, alcohol en drankverstrekking in een **controlegroep van zes gemeenten** die niet aan de pilot deelnemen. Gegevensverzameling bij de controlegroep vond plaats op twee momenten: eind 2008 en november 2009. De bevindingen uit de evaluatie van de controlegroep zijn beschreven in hoofdstuk 7.
6. Een pilotbrede **belevingspeiling** van de manier waarop doelgroepen in de pilotgebieden (drankverstrekkers en jongeren) de verandering in het toezicht ervaren. Deze peiling is uitgevoerd in de maanden augustus en september van 2009. De resultaten hieruit zijn weergegeven in hoofdstuk 8.

De bevindingen uit deze zes onderzoekssporen zijn samengebracht om zo een onderbouwd overall beeld te kunnen schetsen van de ontwikkelingen in het gemeentelijk toezicht op de DHW bij de vijftien pilotdeelnemers en van kritische succesfactoren in de decentralisatie van deze toezichttaak. Het voorliggende eindrapport over het evaluatieonderzoek is het product van deze synthese.

Resumé

- ▶ Evaluatieonderzoek uitgevoerd in de periode 2008 - 2009. Resultaten van het toezicht zijn in beeld gebracht tot en met september 2009.
- ▶ Het onderzoek is opgebouwd uit verschillende - elkaar aanvullende - onderzoekssporen.
- ▶ De bevindingen uit de verschillende onderzoekssporen worden samengebracht in dit eindrapport.

3 Organisatie van de pilot bij deelnemers

3.1 Doelen van deelnemers aan de pilot

Deelnemers dienden bij de ministeries een Plan van Aanpak in voor uitvoering van de pilot. In veel gevallen hebben de pilotdeelnemers de algemene pilotdoelen van de ministeries overgenomen. Deze doelen zijn niet of nauwelijks SMART geformuleerd op outputniveau (meetbare resultaten van het toezicht). In enkele Plannen van Aanpak zijn wel op onderdelen meer concrete doelen geformuleerd, bijvoorbeeld het aangekondigd en/of onaangekondigd controleren van alle drankverstrekende inrichtingen van een bepaald type. Op het niveau van outcome (de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk toezicht) worden vooral algemene en abstracte doelen benoemd zoals 'terugdringen van het alcoholgebruik onder de jeugd'.

Het ontbreken van SMART-doelen is terug te voeren op het pilotkarakter. Deelnemende gemeenten hebben nog geen ervaring met de toezichttaak en kunnen moeilijk bepalen wat reële doelen zijn voor het uit te voeren toezicht. Daarnaast leidt ook de relatief korte periode die beschikbaar was voor het indienen van de pilotaanvraag tot wat gehaast opgestelde en beperkt geconcretiseerde Plannen van Aanpak.

In het eerste pilotjaar komen de deelnemers op basis van hun nieuw verworven ervaring en inzicht veelal tot aanscherping van hun doelen. Deze praktijkgerichte insteek betekent ook dat er in het uitzetten van de koers binnen de pilot een grote rol is voor de toezichthouders. De toezichthouders krijgen veel vrijheid om naar eigen inzicht te handelen en drukken hiermee een stevige stempel op de lokale pilotopzet. In het tweede pilotjaar worden er weinig expliciete aanpassingen gedaan zijn in doelen en aanpak. De lijn van het vorige jaar wordt grotendeels voortgezet. Wel zien wij dat de praktische inzet van de toezichthouders zich verplaatst naar andere doelgroepen. Dit wordt echter niet vertaald in andere doelen voor de pilot.

Naleving van de DHW als kerndoel

In alle pilots is het bewerkstelligen van naleving van wet- en regelgeving door drankverstrekkers een kerndoel. De wijze waarop pilotdeelnemers dit borgen loopt uiteen. Wij zien hierin twee benaderingen:

1. Door overleg en samenwerking met drankverstrekkers komen tot betere naleving van de DHW. Als dit niet blijkt te werken wordt tegen niet-nalevers handhavend opgetreden.
2. Direct sanctionerend optreden, zonder een voorfase van overleg en afstemming.

De benadering die door de pilotdeelnemers wordt gekozen heeft niet alleen te maken met de manier waarop men invulling geeft aan de pilotdoelen, maar grijpt ook terug op de historie en cultuur van handhaving in een pilotgemeente/-regio.

Hoewel handhaving van de leeftijdsgrenzen voor alle pilotdeelnemers een speerpunt is, zien wij wel een onderscheid in enkele gemeenten die zich in het toezicht exclusief op leeftijdsgrenzeninspecties richten en een grotere groep gemeenten die met het toezicht ook inzetten op andere bepalingen uit de DHW of op bredere doelen zoals bewustwording, integraal handhaven, positief imago voor de gemeente, etc. Overigens vinden ook hierin gaandeweg verschuivingen plaats. Het komt voor dat pilotdeelnemers het toezicht in eerste aanleg (bijna)

volledig wilden richten op naleving van de leeftijdsgrenzen, maar dat in de praktijk andere zaken aan het licht komen die ook inzet vragen, zoals een verouderd vergunningenbestand. Opvallend is dat het terugdringen van incidenten rondom veiligheid en/of gezondheid, in de Plannen van Aanpak regelmatig genoemd als belangrijke motief voor deelname, gedurende de pilot steeds minder de basis vormt voor de uitoefening van het toezicht. Naarmate de pilotdeelnemers meer kennis krijgen over het veld, krijgt een bredere aanpak van structurele problemen en risico's meer de nadruk.

Resumé

- ▶ Pilotdeelnemers benoemen in hun Plan van Aanpak nauwelijks SMART-doelen voor het DHW-toezicht. Dit hangt samen met het pilotkarakter.
- ▶ Naleving van de DHW is overal een kerndoel.
- ▶ Pilotdeelnemers kiezen hierin twee sporen: voorfase van overleg en afstemming met drankverstrekkers of direct sanctioneren.
- ▶ Regelnaleving handhaving van de leeftijdsgrenzen is voor alle pilotdeelnemers een speerpunt en een enkele pilotdeelnemer richt zich zelfs exclusief hierop.
- ▶ Doelstelling van terugdringen van incidenten vormt gedurende de pilot steeds minder de basis voor de uitoefening van het toezicht.

3.2 Werving en selectie toezichthouders

De pilotdeelnemers ontvangen gedurende de pilot een budget voor de aanstelling van twee DHW-toezichthouders per pilotgebied. De meeste pilotdeelnemers kiezen voor twee toezichthouders die zich (bijna) fulltime richten op het DHW-toezicht (2 x 1 fte). Een pilotdeelnemer verdeelt 2 fte over vijf toezichthouders die zich exclusief richten op één onderdeel van het DHW-toezicht, te weten leeftijdsgrenzeninspecties. In een pilotgebied wordt er gezien het beperkte aantal DHW-inrichtingen voor gekozen om budget voor 1 fte DHW-toezicht aan te vragen.

Na toekenning van de pilot zijn alle pilotdeelnemers direct overgegaan tot werving van DHW-toezichthouders. Aangezien de pilot per 1 januari 2008 van start ging en toekenning pas in november 2007 bekend werd gemaakt, moesten deelnemers hiervoor in zeer korte tijd voorbereidingen treffen. Door pilotdeelnemers is zowel in- als extern geworven. In eerste instantie koos ongeveer de helft van de pilotdeelnemers ervoor om één of twee medewerkers uit de eigen gemeente(n) in te zetten als DHW-toezichthouder.

De respons op de externe werving was wisselend. Verschillende pilotdeelnemers slaagden er snel in om twee geschikte toezichthouders te vinden die per januari 2008 of kort daarna met hun werkzaamheden konden starten. Een deel van de gemeenten kreeg echter te maken met tegenvallende kwantitatieve en kwalitatieve respons.

DHW-toezichthouders

- ▶ 70% is man, 30% is vrouw.
- ▶ De gemiddelde leeftijd is 40 jaar (variërend tussen 22 en 59 jaar).
- ▶ 60% is extern geworven.
- ▶ 65% heeft als hoogste opleidingsniveau MBO.
- ▶ 90% heeft bij indiensttreding een BOA-diploma.
- ▶ 75% ervaring in toezichthoudende functie.
- ▶ 90% werkt fulltime.
- ▶ 18% uit dienst of niet meer werkzaam als DHW-toezichthouder.
- ▶ 21% van de toezichthouders valt langdurig uit (gemiddeld vijf maanden).

Dit heeft ertoe geleid dat deze gemeenten een deel van de selectiecriteria lieten vallen en alsnog besloten de vacature intern te vervullen of er voor kozen via een detachings-/inhuurconstructie toezichtcapaciteit binnen te halen.

Terugkijkend kan gesteld worden dat zowel aan interne als aan externe werving voor- en nadelen kleven. Bij externe werving haalt men een frisse blik in huis en in een aantal gevallen ook expertise die direct bruikbaar is binnen de pilot (bijvoorbeeld ervaring als horeca- of supermarktmedewerker of ex-VWA-inspecteur). Voor interne kandidaten geldt dat zij al kennis hebben van de gemeentelijke organisatie, netwerken en werkwijze. Omdat binnen de pilot veel samengewerkt moet worden met bijvoorbeeld vergunningverleners en juristen is dit een voordeel.

Functie-eisen

De toezichthouders zijn in dienst van (een van) de pilotgemeenten, maar ontleen formeel hun toezichthoudende bevoegdheid aan het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en zijn aangesteld als onbezoldigd toezichthouder bij de VWA. Dit gegeven leidt ertoe dat de pilotgemeenten bij de werving van toezichthouders dezelfde eisen stellen als de VWA: MBO-niveau en het bezit van een BOA-diploma.

De pilotgemeenten hanteren daarnaast selectiecriteria ten aanzien van eigenschappen, vaardigheden en ervaring, zoals:

- ▶ ervaring met het houden van toezicht;
- ▶ zelfstandig kunnen werken;
- ▶ goed kunnen samenwerken, 'match' tussen beide toezichthouders;
- ▶ communicatieve vaardigheden;
- ▶ stressbestendig, stevig in de schoenen staan.

In het algemeen blijken de pilotdeelnemers aan het eind van 2009 zeer tevreden met de aangestelde toezichthouders. De toezichthouders worden omschreven als enthousiast en gedreven.

Resumé

- ▶ Het op korte termijn werven van DHW-toezichthouders levert voor sommige pilotdeelnemers problemen op.
- ▶ Ongeveer de helft van de pilotdeelnemers kiest voor externe werving van de toezichthouders.
- ▶ Bij werving van gemeentelijk toezichthouders worden de eisen gehanteerd die ook gelden voor VWA-toezichthouders.
- ▶ Aan het einde van 2009 blijken de pilotdeelnemers zeer tevreden over de aangestelde toezichthouders.

3.3 Opleiding en begeleiding toezichthouders

Opleiding

Het kennisniveau van nieuw aangestelde gemeentelijk DHW-toezichthouders van de Drank- en Horecawet loopt sterk uiteen. Dit geldt ook voor hun ervaring met het houden van toezicht. De meeste nieuwe DHW-toezichthouders hebben geen kennis van de Drank- en Horecawet en geen ervaring met het houden van toezicht en handhavend optreden op grond van deze wet.

Uitzondering hierop vormen nieuw aangestelde gemeentelijk toezichthouders die reeds ervaring hebben als VWA-inspecteur (de pilotdeelnemers stellen in totaal vier ex-VWA-inspecteurs aan).

Als onderdeel van de pilot biedt de VWA de nieuwe toezichthouders een opleidingstraject aan. Deze opleiding is wat betreft inhoud en examen gelijk aan de opleiding die nieuwe medewerkers van de VWA krijgen aangeboden. De opleiding bestaat uit een theoretisch en praktisch deel. In het praktisch deel wordt geoefend met het uitvoeren van toezicht, het opstellen/redigeren van schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten, observatietechnieken en communicatieve vaardigheden. Een belangrijk verschil tussen het opleidingsprogramma voor gemeentelijk DHW-toezichthouders ten opzichte van het 'reguliere opleidingsprogramma' is de beperktere omvang van het praktijkprogramma. VWA-medewerkers kunnen meelopen met meer ervaren collega's en zo een verbinding leggen tussen de nieuw verkregen kennis en de toepassing daarvan in de praktijk. De gemeentelijk toezichthouders geven aan dat de combinatie theorie - praktijk van belang is om ingevoerd te raken in de materie.

De opleiding wordt afgesloten met een examen. De opleiding en het examen zijn door een aanzienlijk deel van de gemeentelijk toezichthouders als 'redelijk zwaar' ervaren. Dit wordt zichtbaar in een volgens de VWA tegenvallend slagingspercentage in de eerste examenronde (april 2008) voor de gemeentelijk toezichthouders. In reactie hierop wordt een aantal acties voor bijsturing op touw gezet. In juni en november 2008 volgden een tweede en derde examenronde waarin uiteindelijk alle deelnemende gemeentelijk toezichthouders geslaagd zijn. Pilotdeelnemers die als gevolg van verloop een nieuwe toezichthouder laten opleiden, moeten de kosten daarvan ad € 7.500 per deelnemer zelf betalen.

Nadat de gemeentelijk toezichthouders geslaagd zijn voor de opleiding DHW-toezichthouder volgt beëdiging als VWA-toezichthouder. Pas na beëdiging zijn de DHW-toezichthouders bevoegd tot het houden van toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.

Begeleiding vanuit de VWA

Gedurende de pilot kunnen de pilotdeelnemers een beroep doen op kennis en ervaring van de VWA. Hiertoe zijn enkele terugkomdagen georganiseerd waarin ervaringen werden uitgewisseld en aanvullende informatie werd gegeven over onderwerpen waar de toezichthouders in de praktijk tegenaan liepen. De gemeentelijk toezichthouders hebben de terugkomdagen als nuttig ervaren.

Daarnaast bestond de mogelijkheid om vragen telefonisch of per mail voor te leggen. De VWA geeft aan dat alle pilotdeelnemers met regelmaat vragen hebben gesteld (2008: 256 vragen; 2009: 117 vragen). De antwoorden op vragen werden door de VWA onder alle pilotdeelnemers verspreid. Op basis van de vragen en contacten met de DHW-toezichthouders merkt de VWA op dat gemeenten eigen accenten leggen in de uitvoering van het toezicht, vooral waar het de breedte van de controles betreft. Toezichthouders constateren dat de mogelijkheid om te kunnen terugvallen op deze expertise van groot belang is om leerpunten uit de toezichtpraktijk te toetsen.

Uitwisseling van kennis en ervaring

Gedurende de pilot zijn de pilotdeelnemers door de ministeries van VWS en BZK 2x per jaar uitgenodigd voor een startbijeenkomst (april 2008) en voortgangsbijeenkomsten (april en oktober 2009). Bij deze bijeenkomsten is informatie verstrekt over de opzet en voortgang van de pilot en was er gelegenheid om informatie en ervaringen uit te wisselen.

De pilotdeelnemers onderhouden vooral op het niveau van coördinatoren (projectleiders) en toezichthouders onderlinge contact. De behoefte om situaties met elkaar te bespreken neemt in de loop der tijd af. Een enkele keer heeft een toezichthouder uit een pilotgebied meegelopen met een collega-toezichthouder in een ander pilotgebied om ervaring op te doen als onderdeel van het opleidingstraject.

Verschillende toezichthouders geven aan dat onderlinge uitwisseling van toezichthouders effectief kan zijn om anoniem overtredingen te kunnen constateren op het gebied van leeftijdsgrenzen, zeker in pilotgebieden van beperkte omvang waar de toezichthouder na enige tijd snel herkend wordt door drankverstrekkers. In de pilot heeft een dergelijke uitwisseling niet plaatsgevonden, mede omdat bij pilotdeelnemers onduidelijkheid bestond over de juridische mogelijkheden hiertoe.

Resumé

- ▶ De VWA heeft de opleiding en het examen voor de gemeentelijk toezichthouders verzorgd.
- ▶ Opleiding en examen zijn door een aanzienlijk deel van de gemeentelijk toezichthouders als 'redelijk zwaar' ervaren.
- ▶ Gemeentelijk toezichthouders hadden graag meer praktijkonderwijs (meeloopstages) genoten.
- ▶ Gedurende de pilot vervult de VWA een vraagbaakfunctie voor de gemeentelijk toezichthouders.
- ▶ Toezichthouders geven aan dat de mogelijkheid om te kunnen terugvallen op deze expertise van groot belang is.
- ▶ De pilotdeelnemers onderhouden ook onderlinge contacten. Deze vinden vooral plaats op het niveau van coördinatoren (projectleiders) en toezichthouders.

3.4 Inzetbaarheid van de toezichthouders

Opleiding en beëdiging van de toezichthouders nam veel tijd in beslag. Toezichthouders die in de eerste examenronde slaagden, konden na circa zes maanden beëdigd toezicht houden op de DHW. In de tussenliggende periode waren de toezichthouders al wel actief. Zij werden ingezet om 'het veld te verkennen', het vergunningenbestand door te nemen, formats voor schriftelijke waarschuwingen te ontwikkelen, een monitoringsysteem op te zetten, etc.

Gedurende de pilotperiode is in een deel van de pilots sprake van langdurige uitval (= langer dan een maand de functie niet kunnen vervullen) en verloop onder de toezichthouders. Achterliggende oorzaken zijn:

- ▶ ziekte of bijzondere privéomstandigheden;
- ▶ nieuwe baan voor zichzelf of partner;
- ▶ het niet slagen voor de opleiding DHW-toezichthouder;
- ▶ aard/karakter van de functie.

Bij de aard en karakter van de functie komt vooral naar voren dat het toezicht zich veelal concentreert in de avond, nacht en weekenden. Diverse toezichthouders geven aan dat dit vervelend is voor de privésituatie en hun sociale leven. Omdat er per pilotdeelnemer in de meeste

gevallen maar twee toezichthouders zijn die als duo opereren, kan deze druk niet verdeeld worden onder collega's in een breder team.

Enkele keren ligt de oorzaak van uitval in de samenwerking tussen beide toezichthouders. Een goede 'match' tussen beide toezichthouders is van groot belang. Zij trekken veel samen op en moeten op elkaar kunnen rekenen.

Resumé

- ▶ Werving, opleiding en beëdiging van de toezichthouders kost tijd. Toezichthouders die in de eerste examenronde slaagden voor het examen, konden na zes maanden beëdigd toezicht houden.
- ▶ In de tussenliggende periode worden aan het toezicht verwante werkzaamheden verricht.
- ▶ Een deel van de pilotdeelnemers heeft te kampen met langdurige uitval van één of meerdere toezichthouders.
- ▶ Op het terrein van effectieve inzet van de toezichthouders zijn de verschillen tussen de pilotdeelnemers groot. Een aantal pilots heeft vanaf begin 2008 een stabiele bemensing; andere pilots hadden en hebben te maken met een groot verloop en gemiddeld één bevoegd DHW-toezichthouder.

3.5 Organisatorische inbedding en aansturing

Inbedding

De pilotdeelnemers kiezen bij de organisatorische inbedding van de DHW-toezichthouders in grote lijnen voor een van de twee onderstaande hoofdvormen:

- ▶ In ongeveer de helft van de gevallen is sprake van inbedding bij een eenheid Stadstoezicht. De DHW-toezichthouders worden toegevoegd aan een eenheid met taken op het gebied van toezicht in de openbare ruimte. De DHW-toezichthouders zitten dan meestal ook op afstand (fysiek op een andere locatie) van de rest van de gemeentelijke organisatie (coördinator, vergunningverleners, juristen), van waaruit de pilot wordt aangestuurd.
- ▶ In de andere helft van de pilotgebieden is gekozen voor inbedding bij een eenheid Handhaving. De toezichthouders zitten 'middenin' de gemeentelijke organisatie. Binnen de eenheid Handhaving zijn handhavers van andere fysieke regelgeving ondergebracht (bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV). De lijnen naar vergunningverleners zijn in deze variant korter. Een eenheid Handhaving beschikt meestal over eigen administratieve en juridische ondersteuning.

Voordeel van inbedding bij Stadstoezicht is vaak het directe contact met basiseenheden van de politie. Nadeel is de langere communicatielijn met gemeentelijke handhavers, vergunningverleners en juristen. Voordeel van inbedding bij een eenheid Handhaving is het directe contact met voornoemde gemeentelijke collega's en een administratieve link met gemeentelijke systemen.

Aansturing

In de meeste pilots hebben de toezichthouders een redelijk zelfstandige positie in de organisatie. Binnen de gemeente(n) zijn zij vaak degenen met de meeste expertise van het werkveld. Zij hebben bovendien relatief veel tijd om zich te verdiepen in de taak en het nieuwe toezichtveld en werken veel op afwijkende tijden. Dit resulteert in veel vrijheid en ruimte om een eigen aanpak te ontwikkelen. Meestal wordt deze aanpak wel nadrukkelijk afgestemd met de pilotcoördinator.

In het tweede pilotjaar zien wij dat er vanuit leiding en bestuur meer resultaat van de toezichthouders wordt gevraagd. De resultaten zijn nodig om voorstellen voor voortzetting van het DHW-toezicht te onderbouwen. Sommige gemeenten zetten de aansturing van de toezichthouders daartoe strakker neer, terwijl er in andere pilots juist meer afstand wordt bewaard door pilotcoördinatoren omdat het toezicht 'goed loopt'.

Afstemming tussen samenwerkende gemeenten

In pilotgebieden waarin meerdere gemeenten samenwerken fungeert één gemeente als 'trekker'. In de meeste gevallen zijn de toezichthouders ook formeel in dienst bij deze gemeente en daar ondergebracht. Een aantal samenwerkende gemeenten geeft in haar Plan van Aanpak een duidelijke interne begeleidings- en communicatiestructuur rondom de pilot aan. In het merendeel van de gemeenten krijgt deze structuur gaandeweg echt vorm en inhoud. Met name in pilotgebieden met meer dan twee samenwerkende gemeenten, waar bilateraal telefonisch contact niet goed mogelijk is, kost het elkaar informeren en bij elkaar brengen van werkgroepen, stuurgroepen, etc. tijd die in veel gevallen niet in de pilotopzet gereserveerd is. Als dan ook geen sprake is van een voorgeschiedenis in samenwerking (bijvoorbeeld op het gebied van integrale veiligheid), ontstaat vaak een situatie met een vaste kern van actieve betrokkenen rondom de trekker en daaromheen een buitenring van 'los zand'. Een bestaande samenwerkingsrelatie maakt het gezamenlijk optrekken in de pilot makkelijker. Overigens heeft het gezamenlijk uitvoeren van DHW-toezicht in een pilotgebied van twee gemeenten ertoe geleid dat deze beide gemeenten - die voorheen nog niet samenwerkten - nu op meerdere werkterreinen de mogelijkheid voor samenwerking onderzoeken.

In pilotgebieden met meerdere samenwerkende gemeenten duurt het langer voordat de toezichthouders in alle deelnemende organisaties 'ingebod' zijn en daar directe lijnen hebben met bijvoorbeeld juristen of vergunningverleners. De inbedding wordt bemoeilijkt als binnen een kleinere gemeente sprake is van kwetsbare eenmansfuncties. Bij bijvoorbeeld het vertrek van een vergunningverlener DHW valt het contactpunt binnen die gemeente weg en dat werkt negatief door naar de toezichthoudende werkzaamheden in die gemeente.

Waar verschillende gemeenten met elkaar samenwerken wordt de toezichthoudende capaciteit verdeeld. De pilot laat zien dat daarbij verschillende verdeelsleutels worden gehanteerd:

- ▶ naar rato van het aantal inrichtingen;
- ▶ naar rato van het aantal inwoners;
- ▶ thematische aanpak die gekoppeld is aan specifieke problematiek (bijvoorbeeld jeugdige vakantiegangers in de zomerperiode in een van de gemeenten).

Uit de pilot blijkt dat deze eenvoudige verdeelsleutels goed hanteerbaar zijn. Individuele gemeenten die samen met een buurgemeente of in regioverband deelnemen aan de pilot vinden dat over de gehele pilotperiode gezien sprake is van een evenwichtige inzet van de DHW-toezichthouders binnen het pilotgebied.

Resumé

- ▶ De organisatorische inbedding van de DHW-toezichthouders kent twee hoofdvormen: inbedding bij een eenheid Stadtoezicht (circa 50%) of inbedding bij een eenheid Handhaving (circa 50%).
- ▶ De vrijheid van DHW-toezichthouders maakt in een deel van de pilotgebieden geleidelijk plaats voor een gerichte aansturing.
- ▶ De behoefte aan gegevens over prestaties en resultaten neemt toe.
- ▶ Waar verschillende gemeenten met elkaar samenwerken wordt de toezichthoudende capaciteit (naar tevredenheid) verdeeld.
- ▶ Eén gemeente fungeert daarbij als trekker. In de meeste gevallen zijn de toezichthouders in dienst van deze gemeente.

3.6 Capaciteit en budget voor de pilot

De ministeries van BZK en VWS stellen een budget van € 75.000,- per toezichthouder per jaar beschikbaar voor de aanstelling van maximaal twee fulltime werkende toezichthouders per gemeente of regio van gemeenten. Dit betekent dat pilotdeelnemers voor de projectperiode maximaal een bedrag van € 300.000,- kunnen ontvangen. Dit budget is ter dekking van de loonkosten van de toezichthouders. Het is een ruim begroot bedrag waaruit ook zaken als reiskosten en overhead betaald kunnen worden. Het is aan gemeenten hoe dit geld precies wordt ingezet.

Het blijkt voor gemeenten lastig om exact aan te geven hoeveel capaciteit en budget (buiten de aanstelling en directe kosten voor de toezichthouders) gemoeid is met de pilot. Van de vijftien pilotdeelnemers geven er dertien aan het einde van 2009 aan dat de ontvangen rijksbijdrage toereikend is om de kosten van het DHW-toezicht te dekken. Voor een van beide uitzonderingen geldt dat deze pilotdeelnemer een grote bijdrage moet leveren aan het samenwerkingsverband. De andere uitzondering heeft de toezichthouders in een relatief hoge schaal ingedeeld.

Gemeenten merken op dat uitvoering van het DHW-toezicht, in vergelijking tot andere vormen van gemeentelijk toezicht, een relatief dure taak is. Redenen die hiervoor genoemd worden zijn, naast de opleidingskosten, het feit dat toezichthouders in verband met veiligheid veelal in koppels op pad gaan, de onregelmatigheidstoeslagen voor controles in weekenden en avonden en de materiële kosten voor leaseauto's, mobiele telefoons en laptops.

Voor acht van de vijftien pilotdeelnemers geldt dat aan het einde van de pilotperiode de twee toezichthouders in het veld, binnen de organisatie ongeveer 1 fte werk opleveren voor ondersteuning en aansturing (vergunningverlening niet inbegrepen). Deze ondersteuning behelst de aansturing, beleidsvorming, communicatie over het toezicht, monitoring, administratie en juridische ondersteuning, met uitzondering van de DHW-vergunningverlening. Tot deze groep behoren vijf van de zes samenwerkingsverbanden van meer dan twee gemeenten. Hier kosten afstemming en coördinatie relatief veel tijd. Verdeeld over drie tot zes samenwerkende gemeenten, wordt 1 fte voor ondersteuning en aansturing van het toezicht door deze pilotdeelnemers niet extreem veel gevonden. Eén grote gemeente heeft in overleg met de politie nieuwe afspraken gemaakt over de uitvoering van taken in vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de DHW en zet daarvoor extra capaciteit in. Daarnaast is er een samenwerking tussen twee gemeenten, die door ziekte en andere vormen van uitval veel tijd heeft moeten investeren in bijsturen en herinrichten van de pilotorganisatie.

Zeven andere deelnemers geven te kennen dat ze voor 2 fte toezicht minder dan 1 fte aan ondersteuning inzetten. Nu uitvoering van de toezichttaak op de rit staat, is voor ondersteuning en aansturing minder tijd nodig. Wel blijft beleidsvorming een tijdsintensieve taak, bijvoorbeeld wanneer er op basis van de ervaringen uit het toezicht voor wordt gekozen het vergunningen- of (paracommerciële) horecabeleid te herzien.

Resumé

- ▶ Voor dertien van de vijftien pilotdeelnemers is de rijksbijdrage toereikend om de kosten van het DHW-toezicht te dekken.
- ▶ In verhouding tot andere gemeentelijke toezichttaken, wordt DHW-toezicht relatief duur bevonden als gevolg van onder andere de uitvoering in duo's en de onregelmatige werktijden.
- ▶ Voor ongeveer de helft van de pilotdeelnemers geldt dat de twee toezichthouders in het veld binnen de organisatie ongeveer 1 fte werk opleveren voor ondersteuning en aansturing (vergunningverlening niet inbegrepen). Dit behelst de directe aansturing van de toezichthouders, beleidsvorming, communicatie over het toezicht, monitoring, administratie en juridische ondersteuning.

3.7 Communicatie over de pilot

In de meeste gevallen is gekozen voor een publieke projectstart met bijvoorbeeld een voorlichtingsbijeenkomst voor drankverstrekkers, het verzenden van een brief/brochure over de pilot aan drankverstrekkers, een publicatie in het lokale nieuwsblad, etc. Daarbij zijn de toezichthouders in de meeste gemeenten zoveel mogelijk buiten de publiciteit gehouden om de mogelijkheid voor anonieme observaties en onaangekondigde controles niet bij voorbaat teniet te doen. In enkele pilots wordt minder sterk gehecht aan anonimiteit van de toezichthouders en kunnen zij juist wel een rol spelen in de communicatie naar buiten.

Met de publicatie van controlerondes en resultaten daaruit in nieuwsbladen, -brieven, etc. wordt wisselend omgesprongen. Argumenten voor publicatie zijn: het scherp houden van het veld, het preventieve effect richting drankverstrekkers en het afgeven van signalen richting bijvoorbeeld ouders en kinderen.

Argumenten die tegen publicatie worden aangevoerd zijn: het niet kunnen garanderen van de anonimiteit van drankverstrekkers, onzekerheid of een boeterapport uiteindelijk ook opvolging krijgt vanuit de afdeling Bestuurlijke Boetes en de beperkte nieuwsaarde.

Een voorbeeld van communicatie in het kader van de pilot

In een van de pilots is, geïnitieerd door de gemeente en mede op verzoek van drankverstrekkers, een publiekscampagne gevoerd. Er zijn stickers, bierviltjes en onderleggers voor dienbladen gedrukt en in grote hoeveelheden aan horecaondernemers uitgedeeld. Op dit promotiemateriaal laat een lokaal stripfiguur weten dat er geen drank verstrekt wordt aan jongeren onder de 16 jaar. Voor drankverstrekkers is dit een steuntje in de rug als zij 'nee' verkopen.

Communicatie over de pilot heeft als neveneffect dat ook richting de gemeente(n) gecommuniceerd wordt over alcoholverstreking. Zo zijn er ouders die bellen om signalen af te geven over plaatsen waar de jeugd drank kan krijgen, wijzen horecaondernemers de gemeente(n) op collega's met een slecht beleid op dit terrein of attenderen zij op vermeende wantoestanden bij paracommerciële inrichtingen.

Resumé

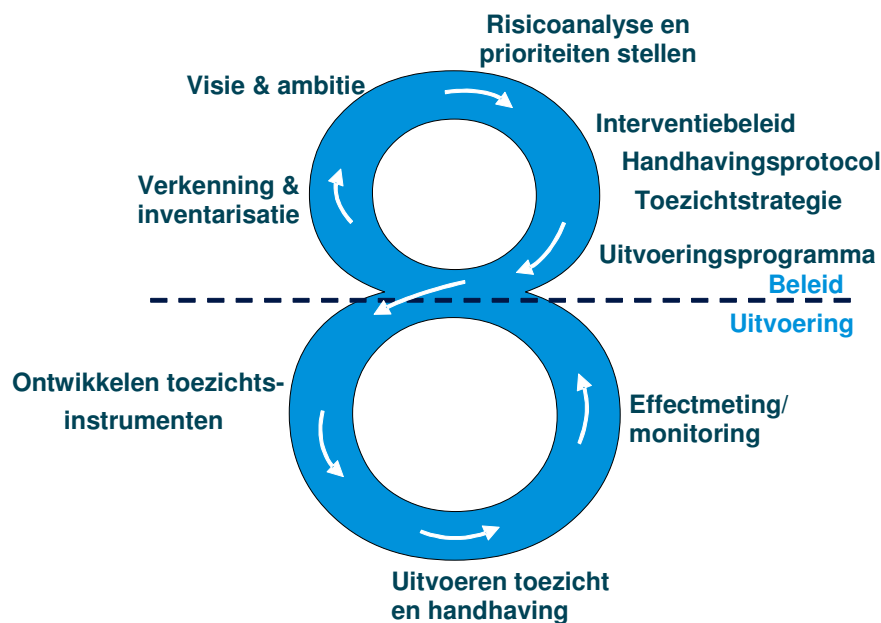
- ▶ De meeste pilotdeelnemers kozen voor een publieke projectstart.
- ▶ Met de publicatie van toezichtactiviteiten en -resultaten wordt door pilotdeelnemers verschillend omgesprongen.
- ▶ Communicatie over de pilot heeft als neveneffect dat ook omgekeerd de communicatie richting de gemeente(n) over alcoholverstreking op gang komt.

4 Beleidsmatige aspecten van de pilot

4.1 Programmatisch handhaven - theoretisch kader

Programmatisch handhaven is een methodiek om tot professionele uitvoering van toezicht en handhaving te komen. Deze methodiek is een hulpmiddel om toezicht en handhaving effectiever te maken. Programmatisch handhaven geeft informatie over de naleving van regelgeving en over de gevolgen van overtreding. Op basis van onderzoeken naar de overtreders, waarom en met welke risico's tot gevolg, ontstaat een beeld van het naleefgedrag. Op basis van dit beeld kiezen toezichthouders welke interventies zinvol zijn. Het is een planmatige werkwijze die geleidelijk wordt ingevoerd volgens min of meer vaste stappen en kan aansluiten bij de bestaande beleidscyclus. Kenmerkend is dat programmatisch handhaven het gedrag van mensen als uitgangspunt neemt. De volgende stappen worden doorlopen in de beleidsvorming en de uitvoering van toezicht en handhaving:

Figuur 4.1 Beleidscyclus handhaving



De methodiek van het programmatisch handhaven is een hulpmiddel om beter inzicht te krijgen in het toezicht op en de handhaving van de DHW. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de volgende onderdelen uit de methodiek van het programmatisch handhaven:

- ▶ Interventiebeleid.
- ▶ Handhavingsprotocol.
- ▶ Toezichtstrategie.

4.2 Interventiebeleid

Het interventiebeleid is het geheel aan doelen en een aanpak in toezicht en handhaving om tot regelnaleving te komen. De VWA voert een specifiek interventiebeleid voor toezicht op de Drank- en Horecawet. Het interventiebeleid beschrijft de mogelijke afwijkingen/overtredingen ten opzichte

van wet- en regelgeving, de interventiegrens, een indeling naar categorieën overtredingen (geringe overtreding, overtreding of ernstige overtreding), de interventie (maatregel) en de follow-up. Het merendeel van de gemeenten heeft het interventiebeleid van de VWA overgenomen. Vier van de vijftien pilotdeelnemers stelden een eigen beleid op om beter aan te sluiten op de lokale situatie en lokale koers die bestuurlijk en beleidsmatig gevaren wordt ten opzichte van handhaving en/of alcoholgebruik onder jongeren. Voor zover er gekozen is voor aanpassingen in het beleid, zijn deze relatief beperkt, bijvoorbeeld het verlengen van de termijn waarbinnen hercontrole moet plaatsvinden van een naar twee jaar of het verzwaren van de sanctie voor afwezigheid van een rechtsgeldige vergunning. Enkele pilotdeelnemers voelden wel de behoefte tot het opstellen van een eigen interventiebeleid (waarbij zij bijvoorbeeld overtredingen in een andere zwaartecategorie indelen), maar hebben dat uiteindelijk niet gedaan omdat zij van mening waren dat de pilot hiertoe onvoldoende juridische mogelijkheid bood. Voor deze deelnemers was onduidelijk of het afwijkende gemeentelijk interventiebeleid juridisch wel kan worden gehanteerd door de afdeling Bestuurlijke Boetes, die de boetes formeel oplegt namens de minister van VWS.

Opstellen interventiebeleid

In een aantal pilots heeft het vaststellen van een interventiebeleid nogal wat tijd gekost. Dit heeft te maken met het gebrek aan ervaring op het beleidsterrein en onduidelijkheid over de beleidsvrijheid binnen de pilot. Het onderling afstemmen van het interventiebeleid in samenwerkingsverbanden van gemeenten bleek in veel gevallen tijdrovend, vooral daar waar voorheen nog niet structureel werd samengewerkt op het gebied van toezicht en handhaving. Uiteindelijk kozen alle samenwerkingsverbanden van gemeenten voor het gezamenlijk vaststellen van één interventiebeleid. Redenen hiervoor zijn het bieden van een duidelijk beleidskader voor de toezichthouders en het bewerkstelligen van uniformiteit in de regio.

Uitvoeren interventiebeleid

Het interventiebeleid van de DHW kent twee handhavingsinstrumenten: de schriftelijke waarschuwing en de bestuurlijke boete. In de periode waarin al wel controles werden uitgevoerd, maar gemeenten nog geen (interim) interventiebeleid hadden vastgesteld, ontstonden er wat problemen met het opleggen van bestuurlijke boetes. Bestuurlijke boetes worden ook in de pilotsituatie opgelegd door de afdeling Bestuurlijke Boetes (een onafhankelijk bureau binnen de VWA), namens de minister van VWS. Alvorens wordt besloten een boete op te leggen, toetst de afdeling Bestuurlijke Boetes de kwaliteit van het door de gemeente opgestelde boeterapport, onder andere tegen het licht van het vastgestelde interventiebeleid. Toetsing van het boeterapport is niet mogelijk als een vastgesteld interventiebeleid ontbreekt.

Eind 2009 zijn deelnemers in grote lijnen tevreden met het gehanteerde interventiebeleid. Vanuit de opgedane ervaring worden soms wel mogelijkheden voor aanscherping van het beleid benoemd. Voorbeelden zijn het opnemen in het interventiebeleid van het intrekken van de vergunning als sanctie bij herhaalde overtreding van specifieke artikelen of het afzwakken van de sanctie voor het niet aanwezig zijn van een rechtsgeldige vergunning. Bestuurders noemen de ruimte om beleid een lokale invulling te geven van groot belang om zo in te kunnen spelen op de lokale situatie. Dit optimaliseert de toegevoegde waarde van decentralisatie van de bevoegdheden met betrekking tot het toezicht op de DHW.

Andere interventie-instrumenten

Naast het toezicht op de DHW zetten de gemeenten (eventueel in samenwerking met andere partijen) ook andere instrumenten in om naleving van de regels ten aanzien van alcoholverstreking te bewerkstelligen. Enkele voorbeelden zijn:

- ▶ Bestuursrechtelijke handhaving; het voornemen tot, dan wel het uitvoeren van het intrekken van de vergunning of een last onder dwangsom.
- ▶ Horecaconvenant; in een overeenkomst tussen individuele horeca-inrichtingen en de gemeente worden afspraken gemaakt over drankgebruik en overlast. Tegenover de regelnaleving van het convenant staan vaak vrije sluitingstijden voor de drankverstrekker. Indien een horeca-inrichting zich niet aan de regels houdt voldoet ze niet aan het convenant en betekent dat de openingstijden worden beperkt.
- ▶ Subsidieverordening; enkele gemeenten zijn voornemens de subsidieverordening aan te passen. Zij willen op basis hiervan bij de subsidieverlening aan verenigingen eisen stellen ten aanzien van drankverstreking en alcoholgebruik.
- ▶ Brief burgemeester aan ouders van jongeren onder de zestien. Als een jongere onder de zestien in besonken toestand wordt aangetroffen door bijvoorbeeld toezichthouders, dan helpen ze deze jongere om in een ziekenhuis of thuis te komen en vervolgens start een nazorgtraject. Een van de acties uit de nazorg is een brief van de burgemeester aan de ouders van deze jongere om hen op de hoogte te brengen en de mogelijkheid te bieden om bij de burgemeester op gesprek te komen. Steeds meer gemeenten betrekken de burgemeester op deze wijze in het interventiebeleid.
- ▶ In enkele pilotgemeenten wordt door de DHW-toezichthouders gebruik gemaakt van het instrument 'Boete of Kanskaart'². Dit is een aanpak waarbij jongeren tussen de 12 en 18 jaar die zich schuldig maken aan overlast en vandalisme onder invloed van alcohol, openbare dronkenschap óf alcoholgebruik op plekken in de gemeente waar dit verboden is, van de politie een proces-verbaal krijgen en een verwijzing naar bureau Halt. Dit bureau roept de jongere én zijn ouders op voor een eerste gesprek, waarin zij onder andere een verwijzing naar een cursus krijgen. Deze leerstraf wordt aangeboden door een verslavingszorginstelling. De cursus bestaat uit twee bijeenkomsten voor de jongeren, een huiswerkopdracht en een bijeenkomst voor de ouders.

Met name de bestuursrechtelijke handhaving is een instrument dat binnen de gemeente, op andere beleidsterreinen dan dat van de DHW, al langer wordt benut. Door een aantal pilotdeelnemers wordt het instrument nu ook meer toegepast richting drankverstrekkers. De gemeenten geven aan dat het bestuursrechtelijke spoor een even goed of zelfs beter effect op de naleving heeft dan het boeterapport. Dreigen met sluiting van de inrichting heeft meer consequenties dan een geldboete.

4.3 Handhavingsprotocol

In het handhavingsprotocol wordt expliciet gemaakt hoe bij constatering van overtredingen invulling wordt gegeven aan het interventiebeleid. Bijna alle pilots hebben voor de uitvoering van de gedecentraliseerde DHW-taken een verwijzing gemaakt naar een bestaand of nieuw handhavingsprotocol. Als gemeenten kiezen voor een specifiek handhavingsprotocol voor het DHW-toezicht is hierin bijvoorbeeld vastgelegd dat niet direct handhavend wordt opgetreden, maar dat gezien de achterstand in handhaving (een deel) van de drankverstrekkers eerst op

² 'Boete of Kanskaart' is een instrument dat doorgaans door politie en OM wordt toegepast.

afspraken worden bezocht om de vergunning door te spreken en gezamenlijk te kijken naar de stand van zaken in de naleving van de DHW-regelgeving. Daarbij worden drankverstrekkers meteen ingelicht over de vervolgstappen in het protocol, zoals onaangekondigde bezoeken om de afgesproken verbeteringen te controleren etc. In het algemeen geven gemeenten aan dat in de manier waarop invulling gegeven werd aan het interventiebeleid de nadruk is gelegd op een goede relatie met de vergunninghouder en het verbeteren van het naleefgedrag. Dit houdt in dat eerst de nadruk ligt op voorlichting, informeren en mondeling of schriftelijk waarschuwen bij geconstateerde overtreding. Overigens treedt het merendeel van de pilots bij geconstateerde overtredingen van de DHW wel direct handhavend op, middels het uitschrijven van een schriftelijke waarschuwing of het opmaken van een boeterapport. Andere onderdelen van een al dan niet expliciet aanwezig gemeentelijk handavingsprotocol zijn bijvoorbeeld de vastgestelde termijnen waarbinnen hercontroles plaatsvinden.

Resumé

- ▶ De meeste gemeenten hanteren het interventiebeleid van de VWA. Een kleiner deel van de gemeenten brengt hierin beperkte wijzigingen aan om te komen tot eigen interventiebeleid. Men is hierover in grote lijnen tevreden. Vanuit de ervaring met het toezicht voelt een klein deel van de gemeenten nu de behoefte om het interventiebeleid meer in lijn te brengen met de lokale context. Samenwerkende gemeenten kiezen voor het gezamenlijk vaststellen van één interventiebeleid.
- ▶ In grote samenwerkingsverbanden of in verbanden waarin niet eerder structureel werd samengewerkt, heeft het vaststellen van het beleid een aanzienlijke doorlooptijd. Het zelfstandig opstellen van het interventiebeleid en/of handhavingstrategie heeft de toezichthouders en/of coördinatoren bij de pilotgemeenten veel tijdsinzet gevraagd.
- ▶ In de uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de DHW valt op dat de opsplitsing in onderdelen beleid, handavingsprotocol, toezichtstrategie en handavingsprogramma in vrijwel alle pilotgebieden minder nadrukkelijk wordt gemaakt dan gebruikelijk is in bijvoorbeeld het milieu- en bouwtoezicht. Op deze taakvelden wordt meer gewerkt volgens de methodiek van programmatisch handhaven. Dit heeft te maken met het pilotkarakter van de nieuwe toezichttaak en wordt vooral gereflecteerd in het niet aanwezig zijn van een vastgelegd protocol en/of strategie voor handhaving en toezicht. Toch zien we hiervan al wel elementen terug in de aanpak.
- ▶ Naast de interventie-instrumenten uit de DHW (schriftelijke waarschuwing, boeterapport), kunnen gemeenten ook gebruik maken van andere interventie-instrumenten die regelnaleving en alcoholmatiging bevordert, zoals bestuursrechtelijk handhaven, horecaconvenant, horecaverordening, subsidieverordening, inzet van politie en organisaties uit het sociale spoor.

4.4 Toezichtstrategie

Ontwikkelen toezichtstrategie

Een toezichtstrategie legt vast welke vormen van toezicht ingezet worden, de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en bij welke doelgroepen het toezicht wordt ingezet. In de meeste pilots is vooraf geen toezichtstrategie geëxpliciteerd. De toezichtstrategie ontwikkelt zich in deze pilots gaandeweg op basis van groeiend inzicht in het veld, waarbij de toezichthouders een grote mate van vrijheid hebben. Wel worden in bijna alle pilots een aantal keuzes op hoofdlijnen gemaakt om het toezicht te sturen, bijvoorbeeld een keuze voor een gefaseerde indeling in te bezoeken categorieën van drankverstrekkers (horeca, paracommercie, evenementen, supermarkten/slijterijen) en in gebieden en/of gemeenten, afhankelijk van het seizoen en de toeloop die er dan bij dit type drankverstrekkers is. Of er wordt juist de keuze gemaakt om

verschillende typen inrichtingen door elkaar te bezoeken vanuit de optiek van 'gelijke behandeling' en om te zorgen dat het nieuws van de intensieve controles zich snel over alle categorieën drankverstrekkers verspreid. Enkele gemeenten hadden al een strategie voor toezicht op horeca-inrichtingen, waarop het DHW-toezicht zoveel mogelijk wordt afgestemd.

De meeste pilotdeelnemers hadden voldoende toezichtcapaciteit om alle inrichtingen in de pilotperiode 2008 en 2009 (tot en met september) minstens één keer te bezoeken, waardoor inzicht is verkregen in het toezichtgebied. Op basis van dit inzicht is de toezichtstrategie aangepast en wordt het DHW-toezicht gericht en effectiever ingezet; de overtreders van de DHW-regels worden vaker gecontroleerd dan de nalevers.

Strategie jongeren en alcohol

De (mogelijke) aanwezigheid van jeugdigen bij bepaalde typen drankverstrekkers en op specifieke tijden is in alle pilots een onderdeel van de toezichtstrategie. Voor controles op de leeftijdsgrenzen zijn controles aan het einde van de middag, begin van de avond en in de weekenden de meeste effectieve momenten. Het gaat hier om een analyse van het risico op niet-naleving van de leeftijdsgrenzen. Het merendeel van de pilots (twaalf) brengt dit in beeld met een zogenaamde jeugdkaart of een lijst van hotspots op basis van de eigen kennis van de gemeentelijke situatie en in samenspraak met partijen als jeugdzorg, wijkbeheer of de politie. Het detailniveau waarop een dergelijke jeugdkaart of lijst is uitgewerkt en wordt geactualiseerd wisselt sterk. Zoals eerder benoemd zet één van de deelnemende gemeenten de toezichthouders volledig in voor toezicht op de leeftijdsgrenzen, overige bepalingen uit de DHW worden door hen niet gecontroleerd.

Uitvoeren toezichtstrategie

Eind 2009 zien wij een aantal ontwikkelingen in de DHW-toezichtstrategie van deelnemende gemeenten. Over het algemeen kunnen we stellen dat het inzicht in het veld van drankverstrekkers en van hotspots (bijvoorbeeld hangplekken waar jongeren alcohol gebruiken) ten aanzien van leeftijdsgrenzen gegroeid is. Toezichthouders weten waar de jeugd in uiteenlopende leeftijdscategorieën zich kan bevinden, op welke tijden, naar gelang het seizoen en bij welke drankverstrekkers het risico op niet-naleving van leeftijdsgrenzen aanwezig is. Op basis van dit inzicht worden strategische keuzes in het toezicht gemaakt, bijvoorbeeld door combinaties te maken in het toezicht op verschillende typen inrichtingen. Zo worden bij evenementen, die met veel indrinken gepaard gaan, niet alleen controles uitgevoerd op het evenemententerrein, maar ook bij omliggende supermarkten, slijterijen en op aangrenzende hangplekken.

Verbreding toezichtstrategie

Voor het grootste deel van de pilotdeelnemers geldt dat men met de toegenomen ervaring en het zicht op het samenstel van regels rondom drankverstrekking, de toezichtstrategie gaandeweg verbreedt. Deze verbreding is vaak niet beleidsmatig en bestuurlijk vastgelegd. In deze verbreding zien we in grote lijnen verschillende aanpakken:

- ▶ een meer directe aanpak van jongeren bijvoorbeeld via verordeningen uit de APV;
- ▶ meer integraal toezicht op de horeca door het meenemen van toezicht op de Wet op de kansspelen, de Wet milieubeheer en specifieke APV-bepalingen;
- ▶ meer toezicht op illegale drankverstrekkers;
- ▶ meer voorlichtende taken voor de toezichthouders;
- ▶ een combinatie van bovenstaande sporen.

Resumé

Handhavingsprotocol en toezichtstrategie voor het uitvoeren van de gedecentraliseerde DHW-taken zijn in de meeste pilots, mede ten gevolge van het pilotkarakter, maar beperkt geëxpliciteerd. In de meeste pilots ontwikkelt de toezichtstrategie zich gaandeweg, op basis van groeiend inzicht in het veld. Voor zover gemeenten eind 2009 gekozen hebben voor een verbreding van de toezichtstrategie doen zij dat via verschillende sporen:

- ▶ verbreding naar directe aanpak van jongeren;
- ▶ verbreding naar andere aan de horeca gerelateerde wetten en bepaling;
- ▶ verbreding naar toezicht op illegale drankverstrekkers;
- ▶ verbreding naar voorlichting;
- ▶ een combinatie van deze beide sporen.

4.5 Vergunningenmanagement en -beleid

Actualisatie vergunningenbestand

Voor alle pilots vormt het vergunningenbestand de basis voor het toezicht. Voor de toezichthouders is het doornemen van het vergunningenbestand de eerste stap om het toezichtgebied in kaart te brengen. Tien van de vijftien pilotdeelnemers gaven bij de nulmeting tien aan hun vergunningenbestand eind 2007 (nog) niet actueel te hebben. Op het niveau van individuele gemeenten meenden 24 van de 38 deelnemende gemeenten dat zij over een actueel vergunningenbestand beschikken.

Bij de procesevaluatie eind 2008 laat het merendeel van de pilotdeelnemers echter weten dat de actualiteit van het vergunningenbestand tegenvalt. Bij vergunningcontroles door de toezichthouders komen zaken aan het licht, zoals het niet op de vergunning bijgeschreven zijn van nieuwe leidinggevendenden, wijzigingen van het terras, etc. Ook in gemeenten waar het vergunningenbestand nog recent doorgelicht is door bijvoorbeeld de Voedsel en Waren Autoriteit, blijken vergunningen de toets van de praktijk niet altijd te kunnen doorstaan. Eind 2009 geldt dat in de meeste pilots het vergunningenbestand al wel voor het grootste deel, maar nog niet volledig, actueel is. Hiervoor zijn drie verklaringen te geven:

- ▶ Gezien het grote inrichtingenbestand en/of de focus op leeftijdsgrenzeninspecties zijn nog niet alle vergunningen gecontroleerd.
- ▶ Alle vergunningen zijn gecontroleerd, maar de geconstateerde gebreken zijn door de afdeling vergunningverlening nog niet allemaal opgepakt en/of afgehandeld. Een enkele gemeente kampt met structurele capaciteitsproblemen in de vergunningverlening.
- ▶ Er zijn in het inrichtingenbestand situaties aan het licht gekomen, waarin actualisatie van de vergunning complex is en tijd vraagt, bijvoorbeeld omdat hiervoor een bestuurlijke afweging nodig is. Dit soort complexe situaties treedt op als sprake is geweest van een langdurige gedoogsituatie bij het ontbreken van een vergunning, als de eerder verleende vergunning niet langer passend is bij de actuele situatie in de inrichting of bij strijdigheid van de vergunning met het bestemmingsplan.

Consequenties verouderd vergunningenbestand

Voor gemeenten met een verouderd vergunningenbestand bleek de eerste zorg in uitvoering van het toezicht het maken van een inhaalslag. Dit vraagt veel capaciteit van vergunningverleners die binnen de pilotopzet vaak niet gereserveerd is. Een verouderd vergunningenbestand kost ook de

toezichthouders veel tijd in zowel de communicatie met drankverstrekkers als met de gemeente(n). Dit weegt extra zwaar in samenwerkingsverbanden van meerdere gemeenten waarbij de toezichthouders in gesprek moeten met verschillende vergunningverleners die vervolgens elk vanuit de eigen organisatorische context bekijken hoe zij hierin snel verbetering kunnen aanbrengen. Om dit proces enigszins te stroomlijnen heeft een aantal gemeenten speciale formulieren ontwikkeld waarop drankverstrekkers wijzingen in hun vergunningen kunnen aanvragen.

Voor toezichthouders leveren de verouderde vergunningen ook allerlei problemen op in de handhaving. Zolang een door een drankverstrekker ingediende (ontvankelijke) vergunningaanvraag nog in behandeling is, kunnen toezichthouders bijvoorbeeld niet handhavend optreden. Het niet vlot afhandelen van vergunningaanvragen heeft in de ogen van de toezichthouders bovendien een nadelig effect op hun positie ten opzichte van drankverstrekkers. Het tijdig naleven van afspraken en/of DHW-regels moet immers van twee kanten komen.

Effecten van actualisatie vergunningenbestand

Het uitgebreid doorlichten van de vergunningen heeft externe en interne effecten. Extern merken toezichthouders dat drankverstrekkers zich door de vergunningcontroles bewuster worden van de vergunningeisen en de wijzigingen die zij verplicht zijn aan te vragen of te melden bij de gemeente. Eind 2009 wordt door veel gemeenten een meer proactieve houding geconstateerd bij drankverstrekkers, wat zichtbaar in een toename van het aantal vragen over vergunningen en een groter aantal verzoeken tot wijziging van de vergunning.

Als intern effect geldt dat gemeenten meer zicht krijgen op het vergunningenbestand. Daarbij komen bijvoorbeeld ongewenste gedoogsituaties aan het licht of wordt geconstateerd dat binnen een specifieke vergunningencategorie de consistentie te wensen overlaat. Zo komt het voor dat binnen een gemeente verschillende soorten vergunningen uitgegeven zijn aan paracommerciële instellingen (bijvoorbeeld andere bepalingen ten aanzien van het uitbaten van het horecagedeelte) en dat dit eerst moet worden gelijkgetrokken, voordat gericht toezicht kan worden gehouden. In vrijwel alle pilotgemeenten/-regio's leidt het toezicht op evenementen ertoe dat kritisch wordt gekeken naar de toekenning van artikel 35 ontheffingen³ en het evenementenbeleid in het algemeen. In een aantal gemeenten heeft dit al geleid tot (het voornemen tot) het opstellen van een nieuw evenementenbeleid. In zijn algemeenheid geldt dat bij vergunningverleners, toezichthouders en juridisch medewerkers het inzicht gegroeid is in de bredere consequenties die omgang met elementen uit de DHW-vergunning kan hebben. Dit maakt dat men scherper is op de inhoud van de verstrekte vergunning.

De toegenomen hoeveelheid werk heeft er in een deel van de pilots toe geleid dat processen voor vergunningaanvragen en afwikkeling daarvan gestroomlijnd zijn, bijvoorbeeld door ontwikkeling van standaarden of door verantwoordelijkheden in de gemeentelijke organisatie anders te leggen.

³ Een ontheffing volgens artikel 35 van de Drink- en Horecawet maakt het mogelijk om tijdens een periode van maximaal twaalf aaneengesloten dagen zwak alcoholische dranken te schenken. Gelegenheden die in aanmerking komen voor deze ontheffing zijn bijvoorbeeld feesten, kermissen, manifestaties en evenementen.

Resumé

De staat van het DHW-vergunningenbestand en een korte lijn tussen de vergunningverleners en toezichthouders blijken, vooral in de opstartfase van de pilot, bepalende factoren te zijn in het voortvarend kunnen uitvoeren van het DHW-toezicht. In veel pilotgemeenten viel de actualiteit van het vergunningenbestand tegen. Actualisatie van het vergunningenbestand vraagt om grote inzet van de toezichthouders, maar ook van vergunningverleners en juridisch medewerkers. Het bleek niet in alle pilots eenvoudig om capaciteit voor deze extra inzet vrij te maken of aan te trekken.

Voor alle pilotdeelnemers was het DHW-toezicht de oorzaak om tot een actualisatie van het vergunningenbestand te komen. Dit heeft diverse positieve spin-off effecten tot gevolg gehad:

- ▶ Vergunninghouders zijn zich meer bewust van de voorschriften waaraan zij zich moeten houden.
- ▶ Ongewenste situaties in het inrichtingenbestand zijn aan het licht gekomen.
- ▶ Toezichthouders hebben beter inzicht gekregen in hun toezichtgebied.
- ▶ Vergunningverleners hebben meer inzicht in kritische bepalingen in de DHW-vergunningverlening.
- ▶ Beleid ten aanzien van vergunningen voor bepaalde categorieën drankverstrekkers wordt tegen het licht gehouden en waar nodig herzien.

4.6 Ontwikkelingen in alcoholmatigingsbeleid

In bovenstaande paragraaf is al opgemerkt dat de uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de DHW aanleiding kan geven tot het evalueren en herzien van het (vergunningen)beleid voor paracommercie en evenementen in een gemeente. Dit geldt eveneens voor beleid op het terrein van sociale aspecten van alcoholmatiging en voor beleid op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot alcoholmatiging en -gebruik.

Alcoholmatigingsbeleid en DHW-toezicht

In een groot deel van deelnemende gemeenten was voorafgaande aan de pilot al sprake van een alcoholmatigingsbeleid in enige vorm al dan niet in relatie tot een aanpak in het kader van openbare orde en veiligheid. Vaak is het niet als afzonderlijk beleid vastgesteld, maar is beleidsmatige aandacht voor de sociaal-maatschappelijke en gezondheidsaspecten van alcoholgebruik ondergebracht in uitwerkingen van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, in een gemeentelijke visie op Volksgezondheid of in regionale samenwerkingsverbanden voor alcoholmatiging. Jongeren zijn daarbij in beeld als doelgroep. Deelname aan de pilot geeft wel aanleiding om dit beleid verder uit te werken, maar leidt in veel van de pilots niet tot concrete wijzigingen in de inhoud of uitvoering van het alcoholmatigingsbeleid.

Voor vier van de vijftien pilotgemeenten geldt dat de uitvoering van de pilot ook in de aansturing en uitvoering sterk verweven is met een meer sociaalpreventieve aanpak van alcoholgebruik onder jongeren. In de meest geïntegreerde variant is het DHW-toezicht ingebed in een overkoepelend project voor de aanpak van middelengebruik onder jongeren waarin ook sociaalpreventieve en beleidsmatige maatregelen voor alcoholmatiging zijn vastgelegd. In andere situaties is geen sprake van een dergelijk koepelproject, maar is er in de praktijk wel sprake van een samenhangende aanpak van toezicht op drankverstrekkers en sociaalpreventieve maatregelen (gericht op inrichtingen, jongeren, ouders en scholen). Pilotdeelnemers die voor zo'n afgestemde aanpak kiezen zijn hierover zeer te spreken. Zij geven aan dat de sporen toezicht, preventie en regelgeving elkaar in de praktijk versterken. De resultaten uit het toezicht geven bijvoorbeeld aanleiding voor activiteiten van instellingen voor verslavingszorg tijdens evenementen of het

jeugdwerk geeft signalen aan toezichthouders over drankverstrekking aan jongeren onder de 16. Over het algemeen geldt dat pilots die voor deze aanpak kiezen al langer ervaring hebben met alcoholmatigingsbeleid en/of serieuze problemen kennen met alcoholgebruik onder jongeren. Bestuurlijk en beleidsmatig is alcoholmatiging in deze pilots een speerpunt. Men is ervan overtuigd dat men om dit te bereiken verschillende aangrijpingspunten moet zoeken. Het kunnen uitvoeren van toezicht op drankverstrekkers is niet het enige aangrijpingspunt, maar wel een wezenlijke stap om de keten van beleid en regelgeving, voorlichting en ondersteuning en toezicht en handhaving te kunnen sluiten.

Bij veel pilotdeelnemers zijn de werkvelden van het DHW-toezicht en alcoholmatigingsbeleid gescheiden of is er hooguit sprake van onderlinge afstemming.

Resumé

Vrijwel alle pilotdeelnemers kenden voor de pilotstart reeds (al dan niet formeel vastgesteld) alcoholmatigingsbeleid of hebben dat gedurende de pilot opgesteld. De mate waarin kruisbestuiving plaatsvindt tussen uitvoering van dit beleid en het toezicht op de DHW varieert. In grote lijnen zijn er in de pilotgroep twee aanpakken te onderscheiden:

- ▶ Uitvoering van DHW-toezicht als zelfstandige taak zonder afstemming met jeugd of alcoholmatigingsbeleid. Deze aanpak zien we vooral in de steden en in pilotgebieden zonder extra aanwezige problematiek op het terrein van jeugd en alcohol (in totaal elf pilotdeelnemers).
- ▶ Grote mate van afstemming en kruisbestuiving tussen DHW-toezicht en activiteiten en beleid op het gebied van alcoholmatiging. Dit zien we bij vier pilotdeelnemers waar grote problemen op dit gebied worden ervaren en waar men al een langere traditie in alcoholmatigingsbeleid kent.

5 Uitvoering DHW-toezicht in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop de pilotdeelnemers uitvoering hebben gegeven aan de DHW-toezichttaken aan de hand van de volgende onderdelen van de uitvoering:

- ▶ Organisatie van het toezicht.
- ▶ Typen van DHW-toezicht.
- ▶ Planning en monitoring.
- ▶ Aanpak overtredingen op de DHW.
- ▶ Gemeentelijke cultuur ten aanzien van toezicht.
- ▶ Bevoegdheid van de toezichthouders.
- ▶ Samenwerking met externe partners.

5.1 Organisatie van het toezicht

Elke pilotdeelnemer heeft uitvoering gegeven aan een voor hen nieuwe toezichttaak. Afgezien van de pilotkaders van de ministeries hadden de pilotdeelnemers een grote mate van vrijheid om het DHW-toezicht naar eigen inzicht in te vullen en accenten te leggen. Uit het verloop van de vijftien pilots blijkt dat de uitvoering zich in drie fasen ontwikkeld:

- ▶ Opstartfase.
- ▶ Ervaringsfase.
- ▶ Fase van bijstellen en verankeren.

5.1.1 *Fase 1: Opstartfase*

Deze fase begint met het opdoen van kennis van de DHW door nieuwe gemeentelijk DHW-toezichthouders via het VWA-opleidingstraject. Vervolgens wordt informatie verzameld over de specifieke lokale situatie om zodoende een beter inzicht in het toezichtgebied te krijgen. Het gaat hierbij om het aantal inrichtingen, vergunningenbestand, incidentele en terugkerende evenementen, klachten, veiligheids- en gezondheidsincidenten, uitgaansgebieden, hangplekken, hotspots, etc. Vervolgens bouwen de toezichthouders een netwerk op van relevante samenwerkingspartners binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, bestaande uit gemeentelijk toezichthouders, politie, vergunningverleners, juristen, evenementencoördinatoren, vertegenwoordigers van doelgroepen, jongerenwerkers, hulpverleners, etc.

Voor het verkrijgen van inzicht in het veld maken de toezichthouders gebruik van bestanden binnen de gemeenten (bedrijvenbestand, vergunningenbestand), vergunningverleners en andere gemeentelijk toezichthouders. Om hangplekken, keten, feesten en evenementen in beeld te krijgen maakt een aantal toezichthouders gebruik van websites als Hyves, Sugababes en Partyflock. Naast eigen waarneming zijn jongerenwerkers en politie (buurtagenten) een belangrijke informatiebron. In de loop van de pilot ontvangen toezichthouder meer signalen van drankverstreckers zelf over (illegale) inrichtingen en plaatsen waar alcoholhoudende drank verkregen kan worden.

5.1.2 *Fase 2: Ervaringsfase*

In fase twee gaan de DHW-toezichthouders over tot het houden van controlebezoeken en observaties ten behoeve van leeftijdsgrenzeninspecties. Hiertoe ontwikkelen de toezichthouders zelf hulpmiddelen (checklisten, format van rapportverslagen, brieven) en stellen zij een werkproces en taakverdeling binnen de gemeentelijke organisaties op. In deze fase zijn de

verschillen tussen de pilotdeelnemers aanzienlijk. Voor toezichthouders die al kennis van de DHW hebben (ex-VWA-ers) of ervaring met toezicht (bijvoorbeeld ex-politie of voormalig GOA's) is dit makkelijker dan voor nieuwe, onervaren toezichthouders, die minder zeker zijn en voorzichtig te werk gaan. In deze fase zien wij drie patronen:

- ▶ In een aantal pilotgebieden richten de toezichthouders zich in deze fase op de bij hen bekende horeca-inrichtingen, supermarkten en slijterijen. De focus in de controles ligt op de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning, de aanwezigheid van leidinggevende(n) en leeftijdsaanduidingen.
- ▶ In andere pilotgebieden kiezen de toezichthouders ervoor om vanuit een anonieme positie te observeren. Zij doen dit bij horeca-inrichtingen en supermarkten/slijterijen. Omdat de ervaringsfase in de meeste pilots start na de zomerperiode van 2008, zijn veel evenementen in dat jaar al geweest. Ervaring opdoen met leeftijdsgrenscontroles bij evenementen start in de meeste pilots in 2009.
- ▶ De meeste pilotdeelnemers hanteren een combinatie van bovenstaande aanpakken.

Bij samenwerkende gemeenten in een pilotgebied vraagt het opbouwen van goede samenwerkingsrelaties binnen de individuele gemeenten in deze fase veel energie van de toezichthouders. Dit verloopt soepeler bij pilotdeelnemers die bij aanvang van de pilot een stevige overlegstructuur hebben opgezet en in alle deelnemende gemeenten over bestuurlijk commitment beschikken.

Betere informatie maakt gericht toezicht mogelijk

De DHW-toezichthouders geven aan dat in de 'ervaringsfase' het inzicht in het lokale veld van drankverstrekkers en jeugdige alcoholgebruikers snel groeit. Op basis van uitgevoerde controles en observaties krijgen DHW-toezichthouders een nauwkeurig beeld van de plaatsen waar het risico op niet-naleving van leeftijdsgrenzen groot is. Dat stelt hen in staat om gerichte controles uit te voeren. De toenemende actualiteit van het vergunningenbestand vordert en de contacten met politie, jeugdwerkers, wijkbeheerders, horecaondernemers etc. dragen hieraan bij. Het veld wordt zich in deze fase ook bewust van het gemeentelijk DHW-toezicht. De toezichthouders ontvangen steeds meer meldingen vanuit de doelgroepen, politie en ander gemeentelijk toezichthouders over drankverstrekking aan jeugdigen, afwijkingen van afspraken uit een horecaconvenant of indrink- en hangplekken.

Gemeentelijk toezichthouders met een achtergrond bij de VWA geven aan dat zij, in vergelijking met hun oude werksituatie, nu sneller over concrete toezichtinformatie kunnen beschikken. Enerzijds richten zij zich op een duidelijk geografisch afgebakend gebied, anderzijds is de informatie uitgebreider en actueler; het toezicht kan sneller en adequater aansluiten bij veranderingen binnen het toezichtgebied.

Informatie over gezondheids- en veiligheidsincidenten blijkt in de praktijk weinig input te leveren voor het gemeentelijk DHW-toezicht. De kanalen waarlangs dergelijke informatie wordt verkregen (primair vanuit het overzicht politiemeldingen) zijn ook niet veranderd en de gegevens blijken vaak niet geschikt voor het direct sturen van de toezichtinzet. Wel wordt in een aantal pilotgebieden met de politie overlegd over het registreren van (het vermoeden van) alcoholgebruik in relatie tot incidenten.

5.1.3 Fase 3: Bijstellen en verankeren

De overgang van fase 2 naar fase 3 'bijstellen en verankeren' verloopt geleidelijk. Nadat de eerste ronde van controles bij drankverstrekkers is afgerond, kunnen gemeenten het beeld dat zij hebben van de toezichtlocaties aanscherpen en koppelen aan waarnemingen over het naleefgedrag. Daardoor kunnen zij controles en observaties steeds gericht uitvoeren. Op basis hiervan stellen de toezichthouders, indien nodig, hun werkprocessen bij. Voor een enkel pilotgebied geldt dat het aantal te controleren inrichtingen erg groot is. Deze gemeenten kunnen het toezicht nog enige tijd via de ingeslagen koers voortzetten, waarbij zij prioriteit geven aan jongerenhotspots en daarnaast planmatig de nog niet bezochte inrichtingen controleren en hercontroles uitvoeren. Voor andere pilots geldt dat alle drankverstrekkende inrichtingen meermalen bezocht zijn, hier worden in de derde fase accenten gelegd om aan een gerichte voortzetting van het toezicht invulling te geven.

In een aantal pilotgebieden raken de DHW-toezichthouders beter ingespeeld op andere toezichthouders, politie, vergunningverleners en juristen en verloopt de informatie-uitwisseling beter. Dit maakt het mogelijk om sneller en slagvaardiger te werk te gaan. In andere pilotgebieden verwateren deze contacten juist weer omdat er geen concrete aanleidingen voor verdere samenwerking zijn.

Resumé

De organisatie van het DHW-toezicht ontwikkelt zich bij de pilotdeelnemers volgens drie fasen:

- ▶ Opstartfase bestaande uit: kennis opbouwen, kennismaken met partners en inventariseren van toezichtgebied. Deze fase duurt circa 4-8 maanden.
- ▶ Ervaringsfase bestaande uit: pragmatische aanpak in toezichtstrategie met veel eigen initiatief, trial and error in de aanpak en vergroting van inzicht in de lokale situatie. Deze fase duurt vier tot twaalf maanden.
- ▶ Bijstellen en verankeren, bestaande uit: verscherpen van het inzicht in de lokale situatie, beter ingespeeld raken op samenwerkingspartners, verbeteren van de informatievoorziening en direct en gericht reageren op risico- of probleemsituaties. Deze fase van bijstellen en verankeren start in het tweede pilotjaar.

5.1.4 Algemene beeld inzet toezichtcapaciteit

Het algemene patroon dat over de verschillende fasen ontstaat, is dat de meeste pilotdeelnemers eerst toezichtcapaciteit inzetten op commerciële drankverstrekkers op vaste locaties. Dit betekent dat *horeca-inrichtingen, supermarkten en slijterijen* het eerst te maken kregen met het gemeentelijk DHW-toezicht. Deze controlebezoeken kunnen in de tijd worden gepland.

Het toezicht op *evenementen* is in de pilotgebieden op verschillend momenten op gang gekomen, afhankelijk van de mate waarin men in de zomer van 2008 al over bevoegde DHW-toezichthouders kon beschikken. In de meeste pilots is er een piek in de evenementenkalender in het voorjaar en de zomer, met daarnaast een aantal evenementen verspreid over het jaar (carnaval, kerstmarkten, etc.). In het algemeen kan worden gesteld dat de toezichthouders de evenementen die zich voordeden na hun beëdiging direct zijn gaan controleren.

Doordat de aandacht van toezichthouders zich eerst richtte op de bovengenoemde drankverstrekkers, is de doelgroep *paracommerciële horeca* pas in een later stadium benaderd.

Deze doelgroep blijkt gevarieerd en omvangrijk te zijn (buurthuizen, kerken, sportkantines, e.d.). De meeste paracommerciële inrichtingen zijn niet dagelijks geopend (zoals een supermarkt) en worden door vrijwilligers bemenst. Het vergt daardoor een aanzienlijke periode voordat al deze paracommerciële inrichtingen gecontroleerd kunnen worden.

5.2 Vormen van DHW-toezicht

In het voorgaande is de inzet van het DHW-toezicht over verschillende categorieën drankverstrekkers behandeld. Het is belangrijk op te merken dat binnen het DHW-toezicht twee vormen van toezicht worden onderscheiden:

- ▶ Leeftijdsgrenzeninspecties (artikel 20 DHW): toezichtactiviteiten die gericht zijn op het constateren van verstrekking van alcoholhoudende drank aan een jongere onder de 16 jaar (zwak alcoholhoudende drank) of onder de 18 jaar (sterke drank).
- ▶ Controle van inrichtingen: toezichtactiviteiten die gericht zijn op de inrichting zelf (horecagelegenheden, paracommerciële horeca, evenementen, supermarkten/slijterijen). Het toezicht richt zich op de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning of ontheffing, het voldoen aan de voorschriften bij de vergunning/ontheffing en de andere bepalingen uit de Drank- en Horecawet, zoals de eisen ten aanzien van een slijtlokaliteit.

Verbreiding inrichtingencontrole

Verschillende pilotdeelnemers gaan er in de loop van de pilotperiode toe over om de controle van inrichtingen te combineren met controle van andere regelgeving. Achterliggend motief van de pilotdeelnemers is steeds dat gecombineerd of integraal toezicht bijdraagt aan de administratieve lastenvermindering voor het bedrijfsleven en een meer efficiënte inzet van toezichtcapaciteit.

Er zijn enkele varianten waarmee het DHW-toezicht kan worden gecombineerd:

- ▶ Toezicht op APV-regels, bijzondere wetten voor de horeca.
- ▶ Toezicht op bouwregelgeving en brandveiligheid ten aanzien van inrichtingseisen.
- ▶ Toezicht op milieuregelgeving voor horeca, detailhandel en sportvoorzieningen.
- ▶ Participatie van DHW-toezichthouders in een integraal toezichtproject, vaak specifiek gericht op de horeca.

Speerpunt van de pilot: leeftijdsgrenzeninspecties

Toezicht op leeftijdsgrenzen is door de ministeries van VWS en BZK als speerpunt benoemd. In het eerste pilotjaar lag het accent na de opstartfase in de meeste pilots op de controle van inrichtingen en evenementen. De algemene gedachte onder de toezichthouders is dat eerst de vergunning goed moet zijn, dat vervolgens de juiste maatregelen en voorzieningen worden getroffen en dat daarna de drankverstrekker zich bewust is van de leeftijdsgrenzen en dienovereenkomstig handelt. Desondanks besteden de pilotdeelnemers gemiddeld 50% meer tijd aan leeftijdsgrenzeninspecties dan aan inrichtingencontroles.

Bij leeftijdsgrenzeninspecties is het van belang dat de toezichthouder zich niet kenbaar maakt. Op deze manier is de kans aanzienlijk groter dat de toezichthouder overtredingen constateert. Bij de controle van de inrichting moet de toezichthouder zich juist wel kenbaar maken om de betreffende voorschriften uit de DHW te kunnen controleren. Deze toezichtacties laten zich lastig combineren, maar in de uitvoeringspraktijk blijkt gelijktijdig toezicht toch mogelijk. Zo kan tijdens een bezoek aan een evenement worden bekeken of er een toegangscontrole wordt uitgevoerd (voorschrift uit de evenementenvergunning) en vervolgens of aan jongeren onder de 16 naar leeftijd wordt gevraagd als zij aan de bar alcoholhoudende drank bestellen.

Typen gemeenten en aanpak DHW-toezicht

Lopende de pilot ontwikkelen zich, kijkend naar de aanpak van het toezicht op hoofdlijnen, drie typen gemeenten:

- ▶ Gemeenten met weinig inrichtingen waar problemen met drankverstrekking (aan jeugdigen) aan de orde zijn. De gemeentelijke DHW-toezichthouders hebben geen grip op het drankgebruik door jongeren 'achter de voordeur' of op het verstrekken van drank in grotere plaatsen (met uitgaansgelegenheden) buiten de eigen gemeente.
- ▶ Gemeenten met veel inrichtingen, gericht op jeugdige bezoekers die daarop specifiek beleid blijven ontwikkelen en hun toezicht daarop nog sterker toespitsen.
- ▶ Gemeenten die integrale handhaving als speerpunt hebben. Zij nemen naast leeftijdsgrenzen vooral de inrichting als uitgangspunt en verbreden hun DHW-toezicht via dit spoor.

Herkenbaarheid van de toezichthouder

Gemeentelijk toezichthouders zijn, door het relatief kleine gebied waarin zij werken en het grotere aantal toezichtactiviteiten dat ze uitvoeren, sneller bekend dan VWA-toezichthouders. Naarmate een toezichthouder sneller herkend wordt, kan de drankverstrekker daar zijn gedrag op aanpassen. Het wordt dan moeilijk om een overtreding van leeftijdsgrenzen waar te nemen en te bewijzen. Voor leeftijdsgrenzeninspecties blijkt de mogelijkheid voor onopgemerkte observatie zeer belangrijk. Overigens wordt aan anonimiteit van de toezichthouders niet in alle pilots even veel belang gehecht. Toezichthouders merken op dat hun zichtbare aanwezigheid ook een preventieve werking heeft. Op evenementen waar zij toezicht houden informeren standhouders elkaar dat er gecontroleerd wordt wat hen extra alert maakt op naleving van de regels. Dit geldt ook voor avondcontroles in de reguliere horeca.

In het algemeen speelt het vraagstuk van bekendheid van de toezichthouder vooral bij (paracommerciële) horecagelegenheden en minder bij supermarkten en sommige evenementen waarbij anonieme observatie door de aanwezigheid van publiek makkelijker is. De mate waarin toezichthouders bekend worden is bovendien afhankelijk van het pilotgebied. In een grote stad of een samenwerkingsverband van verspreid liggende dorpen kan een toezichthouder langere tijd anoniem blijven. Daarnaast spelen ook de leeftijd en het uiterlijk van de toezichthouder een rol bij het snel opmerken van de toezichthouder, bijvoorbeeld in een jongerendiscotheek.

Gemeenten onderkennen dat anonimiteit van toezichthouders bij leeftijdsgrenzeninspecties van belang is. Om dit duurzaam te waarborgen zien zij verschillende mogelijkheden:

- ▶ Roulatie van toezichthouders tussen gemeenten.
- ▶ Samenwerking met jonge politieagenten.
- ▶ Inzet van de VWA-weekendpool.
- ▶ Inzet van gemeentelijke stagiaires samen met ervaren toezichthouders.

Tijdsbesteding verdeeld over typen van DHW-toezicht

In de volgende tabel is weergegeven hoeveel tijd inrichtingcontroles en leeftijdsgrenzeninspecties, inclusief reistijd en directe administratie na afloop van de controle, gemiddeld kosten.

Tabel 5.1 Tijdsbesteding van toezichtcontroles

	Controle inrichting	Leeftijdsgrenzeninspectie
Gemiddelde tijdsbesteding	2,3 uur	3 uur
Bandbreedte in antwoorden	0,75 - 6 uur	0,5 - 8 uur

De tijd die toezichthouders besteden aan een controle en inspectie loopt sterk uiteen. Door deze bandbreedte moet de gemiddelde tijdsbesteding als een ruwe indicatie worden gezien. De variatie in controletijd ontstaat door:

- ▶ Verschillen in definiëring van toezichtactiviteiten en daarmee van de tijd die wordt toegerekend aan een controle/inspectie.
- ▶ Variatie in toezichtlocaties. De ene pilotdeelnemer kent slechts kleine DHW-inrichtingen waar in één oogopslag is te zien of er wel of geen jongeren aanwezig zijn, de andere pilotdeelnemer kent grote evenementen waar men voor een controle/inspectie acht uur rekent.
- ▶ Uitgestrektheid van het pilotgebied (reistijd) en de concentratie van inrichtingen/locaties.
- ▶ Toezicht door één toezichthouder of een duo.
- ▶ Gebrekkige registratie.

5.3 Planning en monitoring van het DHW-toezicht

Tijdsbesteding

Vanzelfsprekend kunnen de DHW-toezichthouders niet al hun tijd besteden aan het daadwerkelijk uitvoeren van toezicht. Gemiddeld wordt 56% van de werktijd besteed aan controles en inspecties in het toezichtgebied en de resterende tijd aan werkzaamheden zoals voorbereiding van controles, administratieve verwerking (onder andere het opstellen van schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten) en overleg (voor een gedetailleerd overzicht verwijzen wij naar tabel b in bijlage 1). De verschillen tussen de pilotdeelnemers zijn op onderdelen groot, maar kunnen goed worden verklaard. Zo richt één pilotdeelnemer zich specifiek op leeftijdsgrenzeninspecties en besteedt puur daaraan al 50% van de beschikbare tijd terwijl een andere pilotdeelnemer nauwelijks tijd besteedt aan leeftijdsgrenzeninspecties omdat de jeugd zich niet in het landelijk gebied ophoudt, maar voor school en vertier naar een grotere gemeente buiten het pilotgebied trekt.

Weekindeling

De pilotdeelnemers beschikten bij de start van de pilot nog niet over een systeem om controles en observaties in de tijd te plannen. Toezichthouders hebben zelfstandig een eenvoudig planningsysteem ontwikkeld. Toezichthouders hebben op grond van hun kennis van de lokale situatie een grote mate van vrijheid om hun eigen rooster in te richten. Aan de hand van de toezichtervaringen stellen zij hun planning bij. Pilotdeelnemers kijken in de planning naar de openingstijden van inrichtingen in relatie tot de dagen en tijden in de week waarop de doelgroep (jongeren) aanwezig is bij drankverstrekkers. Zo wordt ingespeeld op evenementen voor jeugdigen, de aanwezigheid van jeugdige toeristen en het verloop van het sportseizoen.

Het algemene patroon is als volgt:

- ▶ Maandag tot woensdag: administratie, overleg, voorbereiding toezicht, inrichtingencontroles.
- ▶ Donderdag en vrijdag: inrichtingencontroles, leeftijdsinspecties supermarkten, slijterijen, paracommercie.
- ▶ Zaterdag en zondag: leeftijdsinspecties horeca, evenementen, paracommercie, supermarkten en slijterijen.

De leeftijdsgrenzeninspecties vinden in hoofdzaak in de weekend- en avonduren plaats, afhankelijk van de te verwachten aanwezigheid van jongeren. Voor leeftijdsgrenzeninspecties bij supermarkten en slijterijen zijn ook de middagen en vroege avonduren relevant. Reguliere controles van (para)commerciële inrichtingen en detailhandel vinden doorgaans binnen kantooruren plaats. Zo wordt rekening gehouden met de toezichtlast voor de drankverstrekker.

Registratie en monitoring

In de meeste pilotgebieden ontwikkelen de toezichthouders een registratiesysteem in de vorm van een Excel-bestand waarin gegevens over de te controleren of gecontroleerde inrichtingen wordt opgenomen. Na de eerste controles wordt dit aangevuld met gegevens over de vergunning en de bevindingen tijdens de controle. DHW-toezichthouders met toezichtervaring maken gebruik van voorbeelden op andere handhavingsdomeinen (bijvoorbeeld milieuhandhaving).

In de loop van de pilot wordt het registratiesysteem verder aangekleed. Enkele pilotdeelnemers hebben een uitgebreid systeem ingericht. Daaruit kunnen zij snel de relevante informatie filteren. Deze bewerkte informatie vormt dan weer de basis om hercontroles te houden of een tweede of derde controleronde op te starten. Enkele pilotdeelnemers zijn in gesprek met een leverancier van een geautomatiseerde vergunningenapplicatie waarin ook informatie over toezicht en handhaving kan worden opgenomen.

5.4 Aanpak overtredingen op de DHW

Op geconstateerde gebreken in de naleving van de DHW kan op basis van vastgesteld interventiebeleid een sanctie volgen in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of een boeterapport. Bij constatering van overtredingen volgt bovendien een hercontrole. De administratieve en juridische afhandeling van de controles in de vorm van schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten vraagt om extra tijdsinzet voor gemeenten.

Schriftelijke waarschuwing

Voor de schriftelijke waarschuwingen maken de toezichthouders gebruik van standaard formats die meestal door hen zelf 'gevuld' en vervolgens namens de betreffende gemeente worden verzonden. In regio's van samenwerkende gemeenten vraagt deze aanpak vaak meer tijd voor coördinatie en afstemming. Daarbij is een aandachtspunt voor samenwerkende gemeenten te zorgen dat het versturen van schriftelijke waarschuwingen aan drankverstrekkers geen vertraging oploopt, om nadelige gevolgen voor de hercontrole te voorkomen. Hierbij is ook de uniformiteit in de verstuurd schriftelijke waarschuwingen van belang. Dit wordt door sommige pilotdeelnemers geborgd door het aanstellen van één coördinator die de voorbereiding van de schriftelijke waarschuwing op zich neemt. De overige partners hoeven de schriftelijke waarschuwing dan alleen te kopiëren op het eigen briefpapier en te ondertekenen.

Boeterapport

Bij herhaalde of bij zwaardere overtredingen op de DHW wordt een boeterapport opgemaakt. Op grond daarvan kan een boete worden opgelegd. Het opstellen van een boeterapport wordt door de pilotdeelnemers bij aanvang van de pilot omslachtig en bewerkelijk bevonden. Voor een groot deel van de pilotdeelnemers geldt dit eind 2009 nog. Het kost toezichthouders en boeterapport-coördinatoren veel tijd om alle benodigde gegevens te verzamelen en de boeterapporten op papier te krijgen. De toezichthouders geven bovendien aan dat de boeterapportmatrix het lastig maakt om een constatering van niet-naleving van de leeftijdsgrenzen sluitend te krijgen. De systematiek en de juridische formulering van het boeterapport zijn minder gebruikelijk in de gemeentelijke toezichtpraktijk. Het boeterapport sluit minder goed aan bij de ervaringen die men heeft op bijvoorbeeld de gebieden van milieu-, bouw- en woontoezicht. Tegelijkertijd erkent men dat zorgvuldigheid van de constateringen door de systematiek van het boeterapport bewaakt wordt en dat deze systematiek ertoe bijdraagt dat boeterapporten juridisch 'waterdicht' zijn.

De afdeling Bestuurlijke Boetes constateert dat de boeterapporten die afkomstig zijn van de gemeenten, een gelijkwaardig kwaliteitsniveau hebben als die van de VWA-inspecteurs. Het komt van tijd tot tijd voor dat extra motivatie wordt gevraagd door de afdeling Bestuurlijke Boetes, maar dit geldt ook voor boeterapporten die door VWA-inspecteurs worden opgesteld.

5.5 Gemeentelijke cultuur ten aanzien van toezicht

In hoofdstuk 4 is benoemd dat de pilotdeelnemers het bewerkstelligen van naleving van de DHW-regelgeving centraal stellen. Gemeenten staan als lokale overheid dicht bij hun burgers en bedrijven. Het contact met verschillende doelgroepen en individuele bedrijven verloopt langs verschillende, veelal korte lijnen. De contactfrequentie ligt in vergelijking met de incidentele controles door VWA-inspecteurs aanzienlijk hoger. In het DHW-toezicht maken de pilotdeelnemers gebruik van deze positie om naleving te vergroten.

De gemeentelijk DHW-toezichthouders benutten hun korte lijn naar drankverstrekkende bedrijven om geleidelijk en in constructief overleg tot een duurzame verbetering van naleefgedrag te komen. Toezichthouders benadrukken dan ook vaak dat zij een preventieve insteek kiezen die er op gericht is overtredingen door drankverstrekkers te voorkomen. Ze zijn bereid om de drankverstrekker tijd te bieden om aan de DHW-regelgeving te kunnen voldoen, bijvoorbeeld in de vorm van een mondelinge waarschuwing. Het opleggen van een formele waarschuwing en boete fungeert binnen deze benadering als 'stok achter de deur'. Overigens wordt op een geconstateerde overtreding van de leeftijdsgrenzen wel direct sanctionerend opgetreden. Dan wordt geen ruimte gelaten voor overleg of stapsgewijs groeiende bewustwording. Uitzondering zijn gevallen waarin de toezichthouders inschatten een groter effect te bereiken met een andere maatregel dan een boeterapport. Zo is er in een van de pilots voor gekozen om bij de constatering van een overtreding van leeftijdsgrenzen op een schoolfeest geen boeterapport op te leggen, maar met de betreffende scholengemeenschap de afspraak te maken dat in de toekomst alle feesten van het betreffende (omvangrijke) college alcoholvrij zijn. De handhaving door de VWA kent, in vergelijking tot de gemeentelijke aanpak, een meer sanctionerend karakter.

In de regel geven toezichthouders aan dat zij vanuit het veld vooral positieve reacties krijgen op deze benadering van de toezichttaak. Drankverstrekkers waarderen de korte communicatielijnen met de gemeente en de constructieve opstelling van de toezichthouders. In verschillende pilots

nemen de toezichthouders stickers en contactkaartjes mee (soort visitekaartje waarop een relevant telefoonnummer wordt genoteerd, bijvoorbeeld van de vergunningverlener). Uit de belevingspeiling (hoofdstuk 8) blijkt eveneens dat deze aanpak van de toezichthouders door de drankverstrekkers als positief wordt ervaren. Dit geldt echter alleen als het werk van de toezichthouders bekend is bij de drankverstrekkers en het werk uit méér dan alleen controleren bestaat en wordt aangevuld met informeren en adviseren.

Waarborging veiligheid toezichthouders

De toezichthouders werken een belangrijk deel van hun tijd buiten kantooruren in uitgaansgebieden waar veel jongeren aanwezig zijn en alcoholhoudende drank wordt gebruikt. Er worden uiteenlopende maatregelen getroffen om de veiligheid te waarborgen:

- ▶ De toezichthouders werken tijdens avonden en weekenden in tweetallen. Binnen gemeenten is dit ook gebruikelijk voor andere toezichthouders in de openbare ruimte.
- ▶ De DHW-toezichthouders geven vooraf aan de meldkamer van de politie door dat zij actief zijn in een gemeente. Zo nodig wordt dit nader gespecificeerd naar gebied en soms naar inrichting.
- ▶ De toezichthouders kunnen per mobiele telefoon assistentie invoeren van politie of andere toezichthouders die actief zijn in hetzelfde gebied.
- ▶ In een aantal pilots nemen de DHW-toezichthouders deel aan wekelijkse briefings met andere toezichthouders in de openbare ruimte. In deze briefings wordt informatie uitgewisseld en worden controleacties op elkaar afgestemd.

De ervaring van toezichthouders in de afgelopen twee jaar is dat er zich geen ernstige, bedreigende situaties hebben voorgedaan. De toezichthouders krijgen van eigenaren van horecagelegenheden, barmedewerkers, organisatoren van evenementen, supermarktmedewerkers en ook jongeren zelf, normale medewerking. Men is van mening dat het feit dat de DHW-toezichthouders geen uniform dragen hiertoe bijdraagt. Enkele toezichthouders melden dat ouders verbaal stevig reageren wanneer zij door de horecamedewerker of toezichthouder worden aangesproken op het feit dat zij, binnen de inrichting of op het evenemententerrein, alcoholhoudende drank aan hun kind < 16 jaar geven.

Resumé

De gemeentelijke aanpak in het DHW-toezicht is gericht op verbetering van naleefgedrag door middel van informeren van alle drankverstrekkers en het (mondeling) waarschuwen indien de regels niet nageleefd worden. De drankverstrekker krijgt eerst de mogelijkheid om de overtreding ongedaan te maken. Handhaving wordt ingezet bij notoire niet-nalevers en overtredingen van de leeftijdsgrenzen. Samenvattend richt het gemeentelijk DHW-toezicht zich op:

- ▶ Het creëren van meer bewustzijn onder drankverstrekkers over de problematiek rond alcoholgebruik onder jongeren in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid.
- ▶ Het overbrengen van kennis bij drankverstrekkers en hun personeel over de DHW-regels, al dan niet in relatie met bepalingen uit de gemeentelijke APV, afspraken uit horecaconvenant, etc.
- ▶ Het geven van suggesties hoe drankverstrekkers zich beter aan de regels kunnen houden.
- ▶ Het bieden van gelegenheid om gebreken en (kleine) normovertredingen te herstellen.
- ▶ Het concentreren van het toezicht op die drankverstrekkers/locaties, waar dat nodig blijkt te zijn.
- ▶ Het daadwerkelijk handhavend optreden wanneer sprake is van ernstige overtredingen en/of verbetering van naleefgedrag uitblijft.

5.6 Bevoegdheid van de toezichthouders

De toezichthouders zijn aangewezen als onbezoldigd VWA-toezichthouder. Toezichthouders zijn van mening dat zij over voldoende bevoegdheden beschikken om hun taak binnen het kader van de DHW uit te voeren. In enkele pilotgebieden zijn de toezichthouders ook bevoegd voor toezicht op de APV. Deze bevoegdheid wordt gericht ingezet om, in wisselwerking met de controle op drankverstrekking in inrichtingen, het drankgebruik door jongeren op straat aan te pakken. Het primaat ligt op het toezicht op de DHW, maar door de toezichthouders zijn enkele gerichte controles op het gebruik van alcohol op de openbare weg uitgevoerd, bijvoorbeeld op hangplekken en in de buurt van evenementen.

Een groot aantal toezichthouders in de pilot geeft aan dat de DHW, zoals die nu geldt, zich richt op drankverstrekkers, terwijl alcoholmatiging onder jongeren zich in hun ogen ook zou moeten richten op de kopers van alcohol. De huidige DHW biedt geen mogelijkheid om jongeren onder de 16 te sanctioneren als zij alcoholhoudende drank hebben gekocht. Zowel drankverstrekkers als de toezichthouders ervaren dit als een gemis.

Sommige toezichthouders constateren dat jongeren geregeld gebruik maken van valse identiteitsbewijzen en zo toch alcoholhoudende drank kunnen kopen, hoewel er een sterk vermoeden is dat zij nog geen 16 jaar zijn. De DHW-toezichthouders hebben echter niet de bevoegdheid om tegen het gebruik van valse identiteitsbewijzen op te treden.

Wederverstrekking

De intensivering van het toezicht leidt, zo is de algemene indruk, tot beter naleefgedrag onder drankverstrekkers. Nu jongeren onder de 16 jaar zelf minder makkelijk alcoholhoudende drank kunnen kopen, zoeken zij naar een alternatief. Dit alternatief vinden zij binnen hun directe omgeving in de vorm van wederverstrekking: andere jongeren die wel 16 jaar of ouder zijn en de moeite willen nemen om drankjes te kopen en deze door te geven. In de belevingspeiling wordt door alle groepen drankverstrekkers melding gemaakt van een toename van wederverstrekking. In de belevingspeiling geven de jongeren zelf aan dat wederverstrekking een gemakkelijke manier is om toch alcoholhoudende drank te krijgen.

Ook DHW-toezichthouders nemen tijdens hun observaties wederverstrekking waar. Het feit dat zij daarop maar in beperkte mate kunnen ingrijpen, ervaren zij als frustrerend. Toezichthouders signaleren deze frustratie ook bij drankverstrekkers die opmerken dat de controlelast op dit moment te eenzijdig bij hen ligt (en niet op bijvoorbeeld jongeren). Ook uit de belevingspeiling blijkt dat drankverstrekkers vinden dat zij hierin te veel verantwoordelijkheid toegedicht krijgen, in relatie tot de mogelijkheden die zij in de praktijk hebben. Het algemene geluid is bovendien dat zij het onredelijk vinden dat jongeren die onder de leeftijdsgrens alcohol (laten) kopen, niet strafbaar zijn.

5.7 Samenwerking met andere partijen

De toezichthouders in de pilotgemeenten werken voor het DHW-toezicht samen met verschillende andere partijen. Hieronder is een overzicht gegeven van deze partners.

Politie

In alle pilots is sprake van samenwerking met de politie. Toezichthouders stemmen horecacontroles af met politieteams om te zorgen voor veiligheidsondersteuning, te bespreken bij welke horecagelegenheden de nalevingsrisico's het grootst zijn en om de inzet over horecagelegenheden te spreiden (een bezoek van gemeentelijke controleurs vlak na een politiecontrole zal meestal niet goed vallen). In een aantal gevallen wordt gestreefd naar, of al samengewerkt met de politie in gezamenlijk projecten, bijvoorbeeld in de vorm van integrale horecacontroles of doordat de politie toezicht houdt op hangplekken waar ook gedronken wordt.

Met de intensievere gemeentelijke controles op drankverstrekkende inrichtingen moet de praktische taakafbakening tussen gemeenten en politie in horecacontroles geherformuleerd worden. Pilotdeelnemers benadrukken dat de politie verantwoordelijk blijft voor de veiligheid en de openbare orde. Zo begeleidt de politie in de weekenden de horecasluiting en zorgen de toezichthouders dat zij daarbij buiten beeld blijven. Ook het surveilleren op hangplekken wordt in het algemeen gezien als een taak voor de politie. In een enkele pilot wordt ervoor gekozen de toezichthouders, op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), ook in te zetten op de aanpak van alcoholgebruik door jongeren op bijvoorbeeld hangplekken in horecagebieden of rondom evenementen. Het toezicht vindt plaats in relatie tot het toezicht op drankverstrekkende inrichtingen en is niet gericht op handhaving van de openbare orde.

De meningen over de taakafbakening zijn verdeeld, vanuit het perspectief van zowel gemeenten als politie. Zo signaleert een meerderheid van de pilotdeelnemers dat de politie het horecatoezicht verder afbouwt naarmate de gemeenten hierin actiever zijn. Andere pilotdeelnemers signaleerden in eerste instantie juist toenemende synergie tussen politie en gemeenten op operationeel of beleidsmatig niveau. Eind 2009 merkt een aantal pilotdeelnemers op dat deze synergie weer wegzakt als voor beide partijen de nieuwigheid van de toezichttaak eraf is en opmerkelijke resultaten, die een sterkere samenwerking vereisen, uitblijven. Volgens deze pilotdeelnemers zijn mogelijk ook capaciteitsproblemen bij de politie hieraan debet.

Jeugd- en welzijnswerk (verslavingszorg)

De pilot met gedecentraliseerd toezicht op de DHW heeft als primaire insteek handhaving van de DHW, met nadruk op naleving van de leeftijdsgrenzen. Vanuit dit laatste aspect zijn de contacten met jeugd- en welzijnswerk (indirect) van belang. De meeste gemeentelijk toezichthouders hebben in de opstartfase contact gehad met jeugd- en/of welzijnswerkers om de voornaamste problemen en hotspots in relatie tot jeugd en alcohol, in beeld te krijgen.

Daarnaast worden in enkele pilots contacten onderhouden op beleidsniveau op het snijvlak van toezicht en handhaving en jongeren en alcoholmatiging. Deze contacten tussen medewerkers op het gebied van horeca, openbare orde en handhaving en jeugd- en welzijnswerkers (extern), staan vaak nog in de kinderschoenen en worden in de eerste twee jaar van de pilot maar beperkt uitgewerkt in concrete projecten of in de implementatie van specifieke maatregelen.

In ongeveer een derde van de pilotgebieden zijn wel concrete voorbeelden te vinden van samenwerking tussen gemeenten en sociale partners op het gebied van jeugd en alcohol. Een voorbeeld daarvan is een pilotgebied waar de gemeente, verslavingszorg en provincie gezamenlijke acties ondernemen zoals vrijwillige blaas- en leeftijdscontroles bij de ingang van cafés. Andere gemeenten stemmen repressieve en preventieve acties op elkaar af. Voorbeeld hiervan is de gecombineerde inzet van voorlichting voor sportverenigingen en cursussen voor barvrijwilligers (vanuit het sociaalpreventieve spoor), het houden van controles op verkeersveiligheid (door de politie) en onderzoek naar mogelijkheden van korting op subsidieverlening bij niet-naleving van regels bij paracommercie en evenementen. Weer een andere insteek is het afstemmen van het DHW-toezicht op een serie communicatieve en beleidsmatige maatregelen met alcoholmatiging als doel.

Contacten met horeca/(sport)verenigingen

Veel pilotgemeenten hebben contact met horeca en verenigingen. In een periodiek horecaoverleg wordt een breed scala aan onderwerpen behandeld, waaronder horecaconvenant, alcoholmatiging en DHW. Voor verenigingen zijn soortgelijke overleggen waar bijvoorbeeld subsidieverlening, instructie verantwoord alcoholgebruik (IVA), alcoholmatiging en DHW aan de orde komen.

Andere gemeenten

De pilotdeelnemers, met name de toezichthouders, hebben onderling regelmatig contact om kennis en ervaringen uit te wisselen en concrete situaties door te spreken. Een deel van deze contacten wordt gefaciliteerd door de VWA via terugkomdagen en het rondsturen van wetstechnische informatie en beantwoording van praktische vragen.

Rondom beleidsthema's als alcoholmatiging, veiligheid en integrale handhaving, bestaan op veel plaatsen in het land wel regionale overleggen waaraan ook (samenwerkingsverbanden van) pilotgemeenten deelnemen. Pilotdeelnemers geven aan dat zij in deze overleggen in elk geval op het gebied van toezicht op drankverstreckende inrichtingen en leeftijds grenzen een kennis- en ervaringsvoorsprong hebben vanuit de uitvoering van gemeentelijk DHW-toezicht. Zij kunnen het regionale overleg en de daaruit voortvloeiende afspraken hiermee verrijken. Een aantal pilotdeelnemers vreest dat deelname aan regionale samenwerkingsverbanden een remmende werking kan hebben op de uitvoering van DHW-taken in de eigen gemeente. Andere gemeenten uit de regionale overleggen zullen na een eventuele decentralisatie vaak niet in staat of bereid zijn al direct aan te haken bij het niveau van uitvoering zoals dat in de pilot inmiddels gegeven wordt aan DHW-toezicht.

Algemeen geldt dat er nauwelijks contacten over de uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de DHW zijn, met bijvoorbeeld buurgemeenten buiten de pilot. Pilotdeelnemers hebben het beeld dat bij andere gemeenten op dit moment niet veel interesse bestaat in hun ervaringen met het uitvoeren van DHW-toezicht. Hierop zijn enkele uitzonderingen te benoemen. Zo heeft een pilotregio van omliggende gemeenten het verzoek gekregen om eens mee te mogen lopen met de gemeentelijk DHW-toezichthouders om alvast gevoel te krijgen voor de toezichttaak. Dit verzoek is gehonoreerd. Een tweetal deelnemers is inmiddels benaderd door omliggende gemeenten, met het verzoek de pilot uit te breiden naar inrichtingen in die gemeenten.

Scholen

De pilot vormt in de meeste (samenwerkingsverbanden van) gemeenten geen aanleiding om intensiever samen te werken met scholen. De samenwerking met scholen verloopt vooral via het sociaalpreventieve spoor en minder vanuit het gemeentelijk toezicht. Wel heeft het toezicht op schoolfeesten in een drietal pilots geleid tot een impuls gegeven aan overleg met scholengemeenschappen over alcoholvrije schoolfeesten en sociaalpreventieve maatregelen voor alcoholmatiging.

Ziekenhuizen

Hoewel men erkent dat ziekenhuizen over interessante informatie beschikken, bijvoorbeeld het aantal spoedopnamen en -behandelingen in relatie tot alcoholgebruik, zijn er in de praktijk geen contacten tussen vertegenwoordigers van het gemeentelijk toezicht en ziekenhuisstaf. Uitzondering is de regio Achterhoek waar wel gegevens over aantallen alcoholgerelateerde opnamen verkregen worden vanuit het regioziekenhuis. Deze gegevens worden gebruikt om het toezicht gericht in te zetten.

Resumé

- ▶ Uitvoering van het gemeentelijk DHW-toezicht geeft (in elk geval) aanleiding tot afstemming over controle-inzet, uitwisselen van signalen en gesprekken over veiligheid van de toezichthouders met de politie.
- ▶ In de samenwerking met instellingen voor jeugd- en welzijnswerk (verslavingszorg) zijn twee sporen te onderscheiden. Een kleine groep pilotdeelnemers heeft, in het kader van het toezicht op de leeftijdsgrenzen, intensief contact met sociale partners, uitmondend in het delen van kennis en informatie, wederzijdse beïnvloeding van elkaars activiteiten en gezamenlijke maatregelen. In een grotere groep pilotdeelnemers wordt specifiek vanuit de DHW-taken (nog) niet concreet samengewerkt met sociale partners.
- ▶ Pilotgemeenten weten elkaar onderling goed te vinden voor het delen van kennis en ervaringen. Contacten met niet-pilotdeelnemers over de ervaringen met en effecten van het gemeentelijk DHW-toezicht, zijn minimaal.
- ▶ De pilot vormt in de meeste (samenwerkingsverbanden van) gemeenten geen aanleiding om intensiever samen te werken met scholen. In een enkele pilot geven toezichtresultaten wel aanleiding voor overleg met scholen op het gebied van alcoholmatiging.
- ▶ Er zijn in de praktijk, op een enkele pilotdeelnemer na, geen contacten met ziekenhuizen over gezondheidsincidenten in relatie tot alcoholgebruik.

6 Kwantitatieve resultaten toezicht DHW

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de kwantitatieve, feitelijke informatie over de resultaten van het toezicht dat is uitgevoerd in het kader van de pilot in 2008 en 2009. Deze effectmeting bestaat uit een nulmeting in 2007, een tussenmeting in 2008 en een eindmeting 2009. Let wel: de gegevens over 2009 gaan over drie kwartalen, tot en met september 2009.

Gebruikte afkortingen

C horeca	= Commerciële horeca/drankverstrekkers
PC horeca	= Paracommerciële horeca/drankverstrekkers
Supermarkt en slijterij	= Supermarkten en slijterijen
Tijdelijke ontheffing	= Tijdelijke DHW-ontheffing (artikel 35) voor evenementen, buurtfeesten, e.d.
Overige	= Inrichtingen die zonder vergunning drank verstrekken
BR	= Boeterapport
SW	= Schriftelijke waarschuwing
NB	= Niet bekend

6.1 Toezicht op de DHW

Het toezicht op de DHW bestaat uit het uitvoeren van controles, eventueel gevolgd door een hercontrole. Hieronder geven we de toezichtresultaten weer voor 2007 (toezicht uitgevoerd door VWA), 2008 en 2009.

Aantal toezichtcontroles

Het gemiddeld aantal controles en hercontroles per pilotdeelnemer per jaar, is gedurende de twee jaar looptijd van de DHW-pilot gestegen met circa 230 controles; van 120 controles in 2007 door de VWA naar 230 controles in 2008 en 340 controles in 2009 (tot en met september) gemiddeld per pilotdeelnemer per jaar. Dit is een toename van bijna 200% binnen twee jaar van de pilot. In bijlage 1 zijn gespecificeerde overzichten van het aantal toezichtcontroles in 2007, 2008 en 2009 (tot en met september) opgenomen (tabel c t/m e) Hieronder is het totaaloverzicht weergegeven.

Tabel 6.1 Gemiddelden aantal controles per pilotdeelnemer per jaar

	C Horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Overige	Totaal
Gemiddeld aantal (her)controles 2007 (VWA)	51	22	26	5	16	120
Gemiddeld aantal (her)controles 2008	110	20	60	20	20	230
Gemiddeld aantal (her)controles 2009 (t/m september)	150	40	85	40	25	340
Toename gemiddeld aantal (her)controles in 2009 t.o.v. 2007	99	18	59	35	9	230
Procentuele toename in 2009 t.o.v. 2007 (afgerond)	200%	80%	225%	700%	50%	200%

Voor alle doelgroepen van de DHW geldt dat het aantal controles in de afgelopen twee jaar fors is toegenomen. De grootste toename in controles heeft plaatsgevonden bij de commerciële horeca, de supermarkten/slijterijen en evenementen. In 2008 werden de paracommerciële drankverstrekkers nog niet overal bezocht. In 2009 is deze achterstand grotendeels ingehaald door een toename in aantal controles, maar deze DHW-doelgroep blijft procentueel wel achter bij de andere DHW-doelgroepen.

De variatie in het aantal controles is toe te schrijven aan het moment waarop de pilotdeelnemer met het toezicht is gestart en het al dan niet optreden van (tijdelijke) uitval van de toezichthouders. Een andere belangrijke kanttekening is dat veel controles uit veiligheidsoverwegingen worden uitgevoerd door twee toezichthouders. Bij pilotdeelnemers waar de toezichthouder alleen op controle gaat kan het aantal controles twee keer zo groot zijn als bij pilotdeelnemers waar de toezichthouders gezamenlijk op controle gaan. Andere oorzaken van de variatie zijn:

- ▶ Verschil in toezichttaken van de toezichthouders (alleen leeftijdsgrenzeninspecties of alle voorschriften uit de DHW).
- ▶ Verschil in ervaring van de toezichthouders tussen de pilots.

Aantal hercontroles

De aantallen hercontroles laten een diffuus beeld zien. In bijlage 1 (tabel f en g) hebben we overzichten van de hercontroles opgenomen voor 2008 en 2009 (tot en met september). Het aantal hercontroles per pilotdeelnemer, ook als percentage van de controles, loopt sterk uiteen. Hiervoor zijn drie verklaringen mogelijk. Ten eerste kan naleefgedrag per pilot variëren en daarmee ook de noodzaak tot hercontrole. Ten tweede verschillen de toezichtstrategieën die de pilotdeelnemers hanteren. Deze strategieën lopen uiteen van het strikt controlerend en handhavend optreden wat leidt tot meer hercontroles, tot het eerst informeren en voorlichten van de DHW-vergunninghouders, wat minder snel tot een hercontrole leidt. Een informerende en voorlichtende strategie kan overigens ook meer hercontroles opleveren indien de vergunninghouder, na constatering van een overtreding, nog een kans krijgt om deze overtreding voor de hercontrole ongedaan te maken. Een derde reden voor de uiteenlopende percentages is dat de pilotdeelnemers op verschillende manieren monitoren. Indien pilotdeelnemers leeftijdsgrenzeninspecties meetellen als controles, zal het aantal hercontroles lager uitvallen omdat observaties leiden tot schriftelijke waarschuwingen of boeterapporten en niet tot een hercontrole.

6.2 Handhaving van de DHW

De handhaving van de DHW-regelgeving bestaat uit het afgeven van een schriftelijke waarschuwing, dan wel een boeterapport. Ook kunnen gemeenten gebruik maken van bestuursrechtelijke sancties in de handhaving. Hieronder geven we de handhavingresultaten voor 2008 en 2009 weer.

Schriftelijke waarschuwingen

In de volgende tabel zijn de schriftelijke waarschuwingen naar aanleiding van de controles op de DHW weergegeven voor de pilotperiode (tot en met september 2009).

In bijlage 1 (tabellen h t/m j) zijn de overzichten van de schriftelijke waarschuwingen per pilotdeelnemer weergegeven.

Het aantal schriftelijke waarschuwingen dat de pilotdeelnemers hebben opgesteld varieert sterk: van 1 tot 183 in 2008 en 0 tot 113 in 2009. De achterliggende redenen van deze variatie zijn:

- ▶ Het aantal maanden dat toezicht is gehouden door de pilotdeelnemers, door het late moment van beëdiging van toezichthouders en (tijdelijke) uitval onder toezichthouders.
- ▶ De mate van kennis en ervaring van de toezichthouders (twee pilotdeelnemers hebben toezichthouders met VWA-ervaring in dienst).
- ▶ De uiteenlopende handhavingstrategieën. Deze lopen uiteen van voorlichten in het eerste jaar en handhaven in het tweede jaar tot een handhavingstrategie waarin bij overtreding meteen handhavend wordt opgetreden.
- ▶ De situatie in het toezichtgebied, een hoge mate van naleving of het afwezig zijn van jongeren in drankverstrekkende locaties, hebben tot gevolg dat er minder schriftelijke waarschuwingen worden afgegeven.

Tabel 6.2 Totalen schriftelijke waarschuwingen

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke onthefing	Totaal
Totaal 2007 (VWA)	144	46	18	18	226
Totaal 2008	429	70	77	44	620
Totaal 2009 (t/m september)	400	87	42	67	596
Procentuele toename in 2009 t.o.v. 2007 (afgerond)					160%

De bovenstaande tabel laat zien dat het aantal schriftelijke waarschuwingen fors is toegenomen na de start van de pilot in 2008. Verder valt op dat het aantal schriftelijke waarschuwingen in 2009 lager is dan in 2008. De toezichthouders geven aan dat het naleefgedrag is verbeterd en dat daardoor minder schriftelijke waarschuwingen zijn afgegeven. In veel pilotgemeenten zijn in 2009 de DHW-inrichtingen voor de tweede of derde keer gecontroleerd, waardoor deze inrichtingen inmiddels weten welke DHW-regels moeten worden nageleefd. Ook valt uit de tabel af te lezen dat in 2009 meer schriftelijke waarschuwingen zijn voor paracommerciële en tijdelijke (evenementen) drankverstrekking door de toename van controles bij deze DHW-doelgroepen.

In bijlage 1 (tabel k) hebben we de afgegeven schriftelijke waarschuwingen geordend naar DHW-artikel, waarop de waarschuwingen zijn gebaseerd. Overeenkomstig de opzet van deze pilot blijkt hieruit dat de controle op DHW veel breder is dan alleen de controle op leeftijdsgrenzen bij het verkopen of schenken van alcoholhoudende dranken (artikel 20 DHW). In 2008 had circa 20% van de schriftelijke waarschuwingen betrekking op artikel 20, dat het verbod regelt van het verkopen of schenken van alcoholhoudende dranken aan jongeren. In 2009 is dat aantal 17% van het totaal aantal schriftelijke waarschuwingen. Als we alleen kijken naar het verbod op alcoholverstrekking aan 16 of 18-minners, DHW artikel 20 lid 1 en 2, dan is dit in beide jaren slechts 4% van alle schriftelijke waarschuwingen. Voor dit type overtreding wordt in de regel ook een boeterapport uitgeschreven, onder voorbehoud dat de toezichthouder deze constatering 'sluitend' kan krijgen. In vergelijking met 2007, toen de VWA toezicht hield, is er sprake van een stijging in het aantal verzonden schriftelijke waarschuwingen voor overtreding van DHW artikel 20.

De meeste schriftelijke waarschuwingen in 2008 en 2009 worden uitgeschreven voor overtreding van DHW artikel 3 (verstrekken alcohol zonder (geldige) vergunning) en artikel 24 lid 1 (het niet aanwezig zijn een leidinggevende)). Ook hier is sprake van een toename van het aantal schriftelijke waarschuwingen ten opzichte van 2007.

Overzicht boeterapporten

Het aantal boeterapporten dat de pilotdeelnemers hebben opgesteld varieert van 0 tot 12, zowel in 2008 als in 2009. De achterliggende redenen voor deze variatie zijn: de daadwerkelijke situatie in het toezichtgebied, het aantal maanden dat actief toezicht wordt gehouden door de pilotdeelnemers, de mate van kennis en ervaring van de toezichthouders (bijvoorbeeld doordat toezichthouders VWA-ervaring hebben) en de uiteenlopende handhavingstrategieën. Deze lopen uiteen van voorlichten in het eerste jaar en handhaven in het tweede jaar tot een handhavingstrategie waarin meteen handhavend wordt opgetreden bij overtreding. Ook geven meerdere toezichthouders met hun administratieve en juridische ondersteuning aan dat het opstellen van boeterapporten nieuw en lastig is.

De meeste boeterapporten hebben betrekking op de commerciële horeca (30 in 2008 en 34 in 2009). Supermarkten/slijterijen en tijdelijke evenementen volgen daarop met respectievelijk 16 en 10 boeterapporten in 2008 en 11 en 5 in 2009. De genoemde aantallen zijn totalen over de gehele pilotgroep. Opvallend is het geringe aantal boeterapporten dat is opgesteld bij paracommerciële drankverstrekkers, zowel in 2008 als in 2009, respectievelijk 0 en 5. In totaal hebben de pilotdeelnemers 55 boeterapporten opgesteld in 2008 en 55 in 2009 (t/m september). In beide gevallen hebben we de afgewezen boeterapporten meegeteld. Hierbij was veelal wel sprake van een geconstateerde overtreding, maar kon het boeterapport door een inhoudelijke of vormfout niet worden opgelegd. In bijlage 1 zijn de overzichten van de boeterapporten voor 2007, 2008 en 2009 opgenomen (tabel I t/m n).

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal boeterapporten van de VWA (in 2007) en van de pilotgemeenten (in 2008 en 2009 tot en met september). In de tabel is uitgegaan van het aantal ingestuurde boeterapporten.

Tabel 6.3 Overzicht totaal aantal opgestelde boeterapporten

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Totaal 2007 (VWA)	18	5	16	13	52
Totaal 2008	30	0	16	9	55
Totaal 2009 (t/m september)	34	6	10	5	55
Procentuele toename in 2009 t.o.v. 2007 (afgerond)					5%

Niet alle boeterapporten hebben uiteindelijk geleid tot het opleggen van een boete. In totaal zijn er 19 boeterapporten in de pilotperiode tot en met september 2009 ingetrokken, vanwege inhoudelijke of vormfouten; in 2008 waren dat er tien en in 2009 waren dat negen boeterapporten. In bijlage 1 tabel o zijn opgelegde en afgewezen boeterapporten weergegeven.

Uit tabel 6.3 kan worden opgemaakt dat het handhavend optreden met het boeterapport in 2007, 2008 en 2009 vergelijkbaar is, ook als naar de verschillende DHW-doelgroepen wordt gekeken. Deze beperkte toename in het aantal boeterapporten ten opzichte van 2007, het jaar dat de VWA toezicht hield, is opvallend omdat het toezicht in de pilotperiode juist is geïntensiveerd. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen:

- ▶ Het interventiebeleid en/of handhavingsprotocol bij de pilotgemeenten is eerst informeren en waarschuwen om regelnaleving te bewerkstelligen, waardoor minder boeterapporten worden opgesteld. De VWA gaat sneller over tot het opstellen van een boeterapport.
- ▶ In het eerste pilotjaar (2008) konden de toezichthouders pas na hun opleiding en beëdiging boeterapporten opstellen, waardoor in de meeste gevallen slechts een halfjaar resteerde aan effectieve handhavingstijd. In dat halve jaar is door de toezichthouders ervaring opgedaan met het instrument.
- ▶ Voor het tweede pilotjaar (t/m september 2009) geven toezichthouders aan dat de naleving is verbeterd, waardoor het aantal boeterapporten niet is toegenomen, ondanks dat de toezichthouders beter bekend zijn met dit instrument.
- ▶ Ten aanzien van de leeftijdsgrenzeninspecties geven de toezichthouders van de pilotgemeenten aan dat het lastig is om een boeterapport op te kunnen maken. De toezichthouder moet zogenaamd op heterdaad vaststellen dat er alcoholhoudende drank verstrekt is aan een jongere onder de 16 jaar en deze constatering volgens de systematiek van het boeterapport sluitend krijgen.

In bijlage 1 (tabel o) hebben we de opgelegde boeterapporten weergegeven naar het artikel van de DHW waarop ze zijn gebaseerd. De meeste boeterapporten worden opgelegd voor overtreding artikel 3 (verstrekken alcohol zonder (geldige) vergunning) en artikel 24 lid 1 (het niet aanwezig zijn van een leidinggevende)). In 2008 is ruim 40% van alle uitgeschreven boeterapporten opgesteld op basis van overtreding van de leeftijdsgrenzen (artikel 20 DHW) in 2009 (tot en met september) is dit bijna 30%. Specifiek voor artikel 20 DHW geldt dat er een afname is in het aantal boeterapporten ten opzichte van de situatie in 2007, toen toezicht werd gehouden door de VWA.

Andere interventies

In hoofdstuk 4 is benoemd dat gemeenten, naast de schriftelijke waarschuwing en het boeterapport, ook andere maatregelen kunnen nemen om naleving van regels af te dwingen en/of sanctionerend op te treden. Onder andere horecaconvenanten, subsidieverordeningen en bestuursrechterlijke handhaving zijn genoemd. Specifiek ten aanzien van bestuursrechterlijke handhaving merken wij op dat de mate waarin pilotdeelnemers van dit laatste instrument gebruik maken, sterk varieert. Zes pilotdeelnemers legden bestuursdwang op of dreigden daarmee. Vijf pilotdeelnemers deden dit één tot drie keer per pilotperiode, één pilot hanteerde dit instrument in de pilotperiode 75 keer. Deze pilotdeelnemer doet dit op basis van de horecaverordening waarin DHW-artikelen zijn opgenomen (met uitzondering van leeftijdsgrenzen). Zie voor een overzicht van de inzet van bestuursdwang bijlage 1 tabel p. In het algemeen kan gesteld worden dat

gemeenten ook via andere wegen dan het opmaken van een boeterapport sanctionerend kunnen optreden. Het aantal boeterapporten dat door de gemeenten is opgemaakt, hangt dus niet direct samen met de mate waarin handhavend is opgetreden.

7 Controlegroep

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het gemeentelijk toezicht op de DHW in de pilotgebieden tot stand is gekomen en wat daaruit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten zijn. Om beter inzicht te verkrijgen hoe deze resultaten in de pilot geïnterpreteerd en gewaardeerd kunnen worden is in het evaluatieonderzoek gebruik gemaakt van een controlegroep. De controlegroep bestaat uit zes gemeenten waar het toezicht gedurende de periode 2008-2009 is uitgevoerd door de VWA, net als in 2007 het geval was in de pilotgroep. Met andere woorden, de bevoegdheden voor DHW-toezicht zijn in de controlegroep niet gewijzigd. Wel staan deze gemeenten in de controlegroep, net als de pilotdeelnemers, onder invloed van veranderingen in de 'omgeving' zoals de verhoging van accijnzen op alcoholhoudende drank, media-aandacht voor schadelijk alcoholgebruik, etc.

Bij de keuze van controlegemeenten is gekeken naar een evenwichtige spreiding die in grote lijnen overeen komt met de groep pilotdeelnemers. De controlegroep bevat een mix van gemeenten naar:

- ▶ Karakter (stedelijk gebied/meer plattelandsgemeente).
- ▶ Sociale kenmerken en bevolkingssamenstelling (studenten, recreatiegemeente, hangjeugd) en daarmee samenhangende problematiek.
- ▶ Landelijke spreiding.

Net als bij de groep pilotdeelnemers is bij de controlegroep een nulmeting (situatie 2007) en een eindmeting (situatie eind 2009) uitgevoerd. Deelnemers aan de controlegroep krijgen in grote lijnen dezelfde vragen voorgelegd als pilotdeelnemers. Op deze wijze kunnen verschillen tussen de pilotgroep en niet-deelnemers inzichtelijk worden gemaakt. De controlegemeenten nemen op vrijwillige basis deel en ontvangen geen kostenvergoeding. De deelnemende gemeenten uit de controlegroep zijn geanonimiseerd weergegeven in deze rapportage om vertrouwelijkheid van de gegevens te kunnen garanderen.

7.1 Situatie in controlegroep

Lokale alcoholproblematiek

De zes gemeenten uit de controlegroep delen de zorg omtrent overmatig alcoholgebruik onder jongeren, maar dit leidt niet bij alle gemeenten tot concrete maatregelen. Vier van de zes gemeenten namen in de periode 2008-2009 maatregelen om alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn een alcoholmatigingsproject, convenanten met (sport)kantines en voorlichting tot terugdringing van alcoholgebruik onder jongeren. Tegelijkertijd signaleren alle gemeenten wel een steeds grotere acceptatie van alcoholgebruik onder burgers en een toename in (geregistreerde) drankgerelateerde incidenten. Daarmee stellen zij vragen bij de effectiviteit van de genomen maatregelen.

Paracommercie als aandachtspunt

Paracommerciële horeca, in relatie tot drankverstrekking buiten de wettelijk en/of beleidsmatige kaders, is een punt van zorg voor de gemeenten in de controlegroep. Eén gemeente noemt specifiek paracommerciële horeca als bron van illegale drankverstrekking in de lokale situatie. In andere gemeenten wordt vooral de paradox van de paracommerciële instellingen benoemd.

De inkomsten van (sport)verenigingen komen voor een groot deel uit de omzet van de kantine die gerund wordt door vrijwilligers. Op het moment dat strengere eisen worden gesteld aan drankverstrekking, bijvoorbeeld het volgen van cursussen door barvrijwilligers of het beperken van schenktijden, wordt het voor verenigingen lastiger de kantine open te houden wat een financiële weerslag heeft op de verenigingskas. Om de verenigingen te behouden, wat de gemeenten over het algemeen belangrijk vinden, zal de gemeente dan gevraagd worden financieel bij te springen, bijvoorbeeld door het verlenen van extra subsidies?

Alcoholbeleid

In 2007 had geen van de gemeenten specifiek alcoholbeleid. Alcohol vormde vaak een onderdeel van het verslavingsbeleid in brede zin. In 2008 gaan enkele (grotere) gemeenten van start met een beleidsmatige aanpak van (overmatig) alcoholgebruik onder jongeren en integraal toezicht op horecagelegenheden. De twee kleinste gemeenten hebben geen specifiek alcoholbeleid en hebben ook geen plannen dit in de toekomst vast te stellen. De reden hiervoor is dat problemen met alcohol bijna niet voorkomen, al herkennen zij zoals eerder genoemd wel een toename in het alcoholgebruik onder jongeren. In 2009 zijn de bestaande beleidsvoornemens uitgevoerd. De tweedeling tussen gemeenten met en zonder (voornemen voor een) beleidsmatige aanpak van alcoholgebruik blijft gelijk.

In de meeste gemeenten is geen sprake van een vastgesteld budget voor uitvoering van het alcoholbeleid. Sommige gemeenten hebben geen budget. Bij andere gemeenten is financiering uit verschillende hoeken afkomstig, bijvoorbeeld uit de middelen van wijkgericht gezondheidswerk en jeugdgezondheidszorg. Dit is een logisch gevolg van het feit dat op gezondheid gericht alcoholbeleid onder verschillende beleidssporen valt.

Vergunningenbeleid

Alle gemeenten gaven aan dat ze over een geactualiseerd inrichtingenbestand beschikken ten aanzien van de DHW-vergunningen. Desondanks was het voor de meeste gemeenten niet eenvoudig om de gegevens snel inzichtelijk te krijgen. De kleinere gemeenten met een beperkt aantal horeca-inrichtingen hebben geen specifiek (vergunningen)beleid voor de horeca. Twee stedelijke gemeenten hebben wel horecabeleid, maar niet ten aanzien van de aard of het aantal horecagelegenheden. Zij beoordelen nieuw te vestigen horeca op basis van bestemmingsplan en milieu- en bouwvoorschriften.

7.2 Toezicht in controlegroep

Het toezicht op de Drank- en Horecawet is belegd bij de VWA, de gemeenten in de controlegroep zijn hiervoor niet bevoegd. Dit neemt niet weg dat alle controlegemeenten toezicht uitvoeren op de horeca. Dit toezicht spitst zich toe op de speerpunten brandveiligheid, milieu (geluidsoverlast), bouw en APV. Daarnaast verloopt het toezicht op de openbare orde bij horeca vaak via het piep-systeem, waarbij een klacht of handhavingsverzoek door burgers bij de gemeente wordt neergelegd. Naast het reguliere toezicht, houden de gemeenten in de controlegroep ook toezicht op evenementen. De regels voor evenementen zijn grotendeels ook in de APV vastgelegd. Eén gemeente controleert de horeca ook aan de hand van de eigendomgegevens van de Kamer van Koophandel. Gemeenten kunnen zonder bevoegdheden op de DHW via APV-voorschriften veel onderdelen van de DHW controleren. Gemeenten die actief zijn op het vlak van alcoholmatiging en toezicht, werken hierin samen met andere partners (politie, etc.).

Over het door de VWA uitgevoerde toezicht zijn de meningen verdeeld. Eén gemeente is tevreden over informatie-uitwisseling en afstemming met de VWA. Eén gemeente geeft aan de VWA verzocht te hebben om extra toezichtinzet, maar heeft hiermee geen positieve ervaring. Drie gemeenten zijn van mening dat ze te weinig informatie over het toezicht van de VWA terug krijgen. De VWA koppelt alleen terug als er een schriftelijke waarschuwing wordt uitgeschreven of een boeterapport wordt opgelegd. Gemeenten hebben ook behoefte aan terugkoppeling van het aantal uitgevoerde controles van de artikelen waarop gecontroleerd is en van alle toezichtresultaten die inzicht geven in het naleefgedrag. Eén gemeente heeft geen mening over de manier waarop de VWA het toezicht uitvoert en daarover communiceert.

Toezichtresultaten 2007, 2008 en 2009

In de onderstaande tabel zijn de toezichtresultaten voor de zes gemeenten uit de controlegroep (gezamenlijk) weergegeven voor 2007, 2008 en 2009 (tot en met september), zoals verkregen van de VWA. Het betreft hier het totaal aantal (her)controles over alle zes controlegemeenten gezamenlijk. In bijlage 1, tabellen q, r en s zijn de overzichten opgenomen van het aantal controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten per jaar.

Tabel 7.1 Totaal aantal DHW-controles in de gehele controlegroep 2007 - 2008 - 2009

Controlegemeenten	Aantal (her)controles in 6 controlegemeenten gezamenlijk	Aantal schriftelijke waarschuwingen in 6 controlegemeenten gezamenlijk	Aantal boeterapporten in 6 controlegemeenten gezamenlijk
Totaal 2007	270	12	8
Totaal 2008	162	8	5
Totaal 2009 (t/m sept)	325	5	6

Uit de bovenstaande tabel zien we eerst een afname in het aantal (her)controles in 2008 ten opzichte van 2007 en vervolgens in 2009 een verdubbeling van het aantal DHW-controles door de VWA. Opvallend is dat het aantal schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten in dezelfde periode afneemt, ondanks de toename in controles. De toename in (her)controles bevindt zich in 2009 vooral in de sector commerciële horeca, terwijl het aantal controles bij de paracommerciële horeca met circa 75% is afgenomen in de periode 2007 - 2009. Ook de controles bij supermarkten en slijterijen laten een toename zien, terwijl het aantal controles op ontheffing DHW (artikel 35) gelijk is gebleven in de periode 2007 - 2009.

Leeftijdsgrenzen

Toegesplitst op overtredingen van artikel 20 lid 1 en 2 (respectievelijk verbod op verkoop van zwak alcoholhoudende drank aan jongere < 16 en het verbod op verkoop van sterke drank aan jongeren < 18) zien we het volgende beeld:

Tabel 7.2 Overzicht sancties leeftijdsgrenzen in de gehele controlegroep 2007 - 2008 - 2009

Controlegemeenten	Aantal schriftelijke waarschuwingen art 20 lid 1 en 2	Aantal boeterapporten art 20 lid 1 en 2
Totaal 2007	1	3
Totaal 2008	3	5
Totaal 2009 (t/m sept)	3	4

7.3 Typen gemeenten in controlegroep

Grofweg onderscheiden we drie typen gemeenten in deze controlegroep. De eerste groep gemeenten zijn de landelijke gemeenten met een gering aantal drankverstreckende inrichtingen en weinig tot geen overlast van drinkende jongeren. DHW en alcoholmatiging hebben binnen deze gemeenten weinig prioriteit. Daar komt bij dat kleine gemeenten vaak beperkte budgetten en capaciteit hebben. Meerdere toezichttaken worden door één toezichthouder uitgevoerd. Deze gemeenten moeten keuzes maken welke taken uitgevoerd gaan worden en als drankverstreckende inrichtingen een lage prioriteit hebben, zullen deze inrichtingen minder gecontroleerd worden. Deze groep gemeenten ziet weinig voordelen bij een eventuele decentralisatie van het toezicht op de DHW.

De tweede groep zijn de grote, stedelijke gemeenten met veel drankverstreckende inrichtingen. Deze groep heeft specifiek horecabeleid ontwikkeld en beschikt over preventie- en verslavingsbeleid om vanuit een sociaal spoor overmatig drankgebruik aan te pakken. Daarnaast werken deze gemeenten aan een integraal gereguleerde drankverstrecking en toezicht en handhaving. Vaak zijn ze met het sociale preventie- en verslavingsbeleid al langere tijd actief en volgt hierop een actiever toezicht op de horeca. Deze gemeenten beschikken vaak ook over meer capaciteit en budget om het (toezicht- en handhavings)beleid vorm te geven. Met name deze gemeenten willen het toezicht op de DHW zelf ter hand nemen voor een integrale benadering van de horeca en het toezicht efficiënt en effectief uit te voeren.

De derde groep gemeenten zijn de gemeenten die integrale handhaving als speerpunt hebben. Het gevolg is dat de horeca-inrichtingen als uitgangspunt worden genomen, met de regulering van openbare orde, brandveiligheid, milieu en bouw. Hieraan gerelateerde aspecten als preventie- en verslavingsbeleid in het algemeen en overmatig drankgebruik onder jongeren in het bijzonder, spelen meer op de achtergrond. In het kader van het verminderen van de toezichtlast en beter afstemmen van de regelgeving, worden bij de horeca integrale controles uitgevoerd. Ook deze groep vindt dat uitvoering van DHW-toezicht door gemeentelijk toezichthouders waardevol kan zijn.

Bij de eindmeting blijkt het onderscheid in gemeenten uit de controlegroep in de laatste twee groepen minder scherp. Twee gemeenten die hun alcoholbeleid vanuit sociaal en gezondheidsbeleid hebben opgesteld, zijn inmiddels ook gestart met eigen pilots rondom integrale handhaving. Daarbij geven de gemeenten aan dat de uitvoering van het DHW-toezicht een waardevolle aanvulling is op het beleid en de integrale aanpak.

DHW-toezicht na decentralisatie

Vijf van de zes gemeenten in de controlegroep willen de controletaak op de DHW in de toekomst graag zelf uitvoeren, maar daarbij maken ze wel onderscheid in onderdelen van het toezicht. De inrichtingseisen kunnen eenvoudig worden meegenomen in een integrale horecacontrole (bouw- en milieu). Ook algemene voorschriften als het bezitten van een geldige vergunning en de aanwezigheid van leidinggevenden, kunnen in een integrale controle worden meegenomen. Ten aanzien van de leeftijdsgrenzencontroles voorzien enkele gemeenten wel problemen, omdat de lokale toezichthouders in gemeenten met een gering aantal drankverstreckers volgens hen snel bekend zijn. Zij zijn van mening dat overtredingen daardoor niet snel geconstateerd worden.

7.4 Vergelijking pilotgroep en controlegroep

- ▶ In de controlegroep zijn in grote lijnen drie typen te onderscheiden. Gemeenten zonder direct zichtbare problemen gerelateerd aan alcoholgebruik onder jongeren, gemeenten die het toezicht op horeca primair vanuit het sociaalpreventieve spoor inzetten en gemeenten die het toezicht vanuit het integrale handhavingsspoor organiseren.
- ▶ In de pilotgroep hebben alle deelnemers eind 2009 beleid ten aanzien van (schadelijk) alcoholgebruik. In de controlegroep is dat niet het geval. Zowel in de pilot- als in de controlegroep is voor de uitvoering van dat beleid vaak geen vastgesteld budget beschikbaar.
- ▶ In de controlegroep heeft in de afgelopen twee jaar geen totale doorlichting van het vergunningenbestand plaatsgevonden in termen van actualiteit, consistentie en maatschappelijke en beleidsmatige consequenties van het gevoerde vergunningenbeleid. In de pilotgroep is dit in het kader van het gemeentelijk toezicht wel gebeurd.
- ▶ In de controlegroep is het zicht op het veld van drankverstrekking in de afgelopen twee jaar niet veranderd. In de pilotgroep zijn gemeenten van mening dat zij een veel duidelijker beeld hebben van de situatie ten aanzien van locaties, drankverstrekking aan jongeren en drinkgedrag van jeugdigen.
- ▶ In de pilotgroep worden de ervaringen uit het toezicht benut om beleid en maatregelen, in relatie tot het brede veld van toezicht, drankverstrekking en alcoholmatiging, aan te scherpen. Deze stap wordt in de controlegroep niet of nauwelijks gezet.

8 Belevingspeiling

8.1 Introductie

In de belevingspeiling zijn de ervaringen met alcoholverkoop en toezicht in de praktijk gepeild. Tientallen drankverstrekkers in de horeca, paracommercie en supermarkten zijn geïnterviewd. De peiling geeft een indruk van de maatregelen die drankverstrekkers nemen, veranderingen in de praktijk, de maatschappelijke stemming en de manier waarop tegen het geïntensiveerde gemeentelijk toezicht wordt aangekeken. Ook is in de belevingspeiling een grote groep jongeren op straat geïnterviewd, om te peilen wat hun ervaringen zijn met alcohol, drank aankoop, controle en voorlichting.

In vijf pilotgebieden zijn in totaal 28 horecaondernemers en barmedewerkers geïnterviewd van uiteenlopende horecagelegenheden - zowel overdag als 's avonds, grotendeels ter plekke en deels telefonisch. In totaal zijn in 22 supermarkten en drie slijterijen, verspreid over vier pilotgebieden, face to face interviews gehouden met bedrijfsleiders en caissières. In vier verschillende pilotgebieden zijn vijftien vrijwilligers en bestuursleden van (sport)verenigingen, dorpshuizen, evenementen en andere paracommerciële instellingen geïnterviewd. Een deel van deze interviews is telefonisch afgenomen. In twee pilotgebieden zijn in totaal 36 jongeren geïnterviewd in de leeftijd van 14 - 18 jaar, op verschillende plekken in (winkel)centra en parken.

8.2 Horeca

Het soort maatregelen dat horecaondernemers neemt om schadelijk alcoholgebruik en overtreding van de DHW te vermijden, hangt af van de situatie in een gemeente en de manier waarop deze situatie ervaren wordt. In de ene gemeente wordt *'het meest gedronken van heel Nederland'* en in een andere gemeente *'valt het wel mee'*. Ook hangt het soort maatregel af van het type horecagelegenheid, de bezoekers en van het moment (een reguliere avond, carnaval, de Kerstmisweek, etc.). In nachtcafés worden standaard strenge maatregelen genomen, zoals een uitsmijter, het werken met polsbandjes en hogere leeftijdsgrenzen aan de deur (vaak 18+). Ook veel gewone cafés hanteren leeftijdsgericht deurbeleid of het personeel vraagt aan de bar naar leeftijd of legitimatie. Daarnaast houden de uitbaters zelf een oogje in het zeil. In eetcafés of de kleinere cafeetjes is de controle vaak informeler: *"leeftijden zijn bekend, ik weet precies wie geen drank mag"*. In eetcafés worden 16-minners die een biertje willen drinken bij het eten soms aangesproken of gevraagd naar hun leeftijd. Het zijn vooral de ouders die in dit geval bezwaar maken en lastig kunnen doen. De horeca richt zich het liefst op oudere jeugd en ouderen. De ervaring met jonge jongeren is dat deze weinig geld te besteden hebben en thuis of buiten al alcohol hebben gedronken.

Ondernemers en personeel vinden het vaak lastig om te controleren op wederverstrekking, vooral tijdens piektijden als er volwassenen aangesproken moeten worden of op plekken waarop weinig zicht is zoals terrassen. *"Het zijn vooral jonge meiden die hun drank via via regelen."* De geïnterviewden vinden het in veel gevallen een onmogelijke taak en vinden het bovendien oneerlijk dat zij verantwoordelijk zijn voor het gedrag van een ander.

De meeste geïnterviewde horecaondernemers vinden het vanzelfsprekend dat je als professionele uitbater controleert op alcoholverkoop. Omdat ondernemers hun zaken op orde denken te hebben, maakt het veel ondernemers ook niet uit wie controleert. Niet alle geïnterviewden blijken bekend

te zijn met het feit dat toezicht in hun gemeente in 2008 en 2009 niet gehouden wordt door de VWA, maar door gemeentelijk toezichthouders. Door het overgrote deel van de ondervraagden wordt geen extra toezichtlast ervaren. Een deel van de geïnterviewden (bekend met de pilot) geeft aan dat ze door het frequentere toezicht nog bewuster zijn geworden; voor een enkele ondernemer was de aankondiging van strengere controles een stimulans om extra maatregelen te nemen. Toch is het nemen van maatregelen voor veel geïnterviewden niet nieuw. Door maatregelen te nemen vermijden ze problemen in de eigen zaak. Daarnaast willen ze hun vergunning behouden en sancties vermijden: *"je moet wel"*. Over het maatschappelijk effect van hun eigen maatregelen zijn de geïnterviewden minder positief: *"jongeren drinken net zo hard door, denk maar aan de groep die toch al nergens binnenkomt, die drinkt nu ook"*. Bovendien wijst de horeca op de verantwoordelijkheid van de ouders. Ondanks de eigen inspanningen van horecaondernemers en het toezicht door de gemeenten, hebben de ondervraagden niet het idee dat het alcoholgebruik door jongeren is afgenomen. *"In onze eigen zaak zie ik positieve veranderingen; er is minder alcoholmisbruik. Maar op straat zie ik juist steeds meer dronken jongeren."* En *"100% waterdicht lukt nooit"*. Men verwacht hooguit een effect op langere termijn. Intensief toezicht vinden horecaondernemers belangrijk. *"Het kan niet zo zijn dat ik mij keurig aan de wet en het convenant hou, en dat de jeugd bij mijn collega gewoon terecht kan!. We gaan ook wel wat beter op elkaar letten."* In enkele pilotgemeenten geven DHW-toezichthouders aan dat zij tips/meldingen vanuit de horeca zelf ontvangen.

8.3 Paracommerciële instellingen

Alle geïnterviewde vertegenwoordigers van paracommerciële instellingen hebben regels omtrent jongeren en drankgebruik. Voor een aantal verenigingen zijn deze regels eigenlijk helemaal niet nodig, omdat er weinig tot geen jongeren rondlopen bij de betreffende vereniging. Daarnaast wordt door de bevraagde paracommercie alleen zwak alcoholhoudende drank verstrekt.

Een groot deel van de sportverenigingen koppelt teamindeling aan drankverstrekking *'vanaf de A mogen ze drinken'* en kent een sterke sociale controle waardoor bekend is wie wel of niet 16 is. Daarbij wordt aangegeven dat controle op het bezoekende team lastiger is, omdat leeftijden van deze spelers niet bekend zijn. Onder de jongeren bestaat volgens de geïnterviewden begrip voor de leeftijdscontrole. Onder jongeren groeit het besef dat alcohol slecht is, omdat *'ze ervaren wat het lichamelijk met ze doet'*. Daarnaast realiseren geïnterviewden zich dat jongeren op andere plekken wel drinken, *'de jongeren drinken elders, thuis of buiten'* en *'soms zie je ze met een krat bier naar een eilandje gaan, maar ik verkoop het niet'*. Daarnaast is het opvallend dat de vertegenwoordigers van paracommerciële instellingen niet alleen jongeren als aandachtspunt noemen, maar ook ouderen. Ouderen drinken veel *'we hebben meer problemen met ouderen die hebben gedronken'* en stellen een verkeerd voorbeeld, *'als wij dronken van onze barkruk vallen, dan zal een jongere zich ook zo gedragen'*. Tijdens feestavonden in kantines, dorpshuizen en jeugdcentra worden maatregelen als polsbandjes en leeftijdscontrole ingezet om drankgebruik door 16-minners tegen te gaan, maar vooral wederverstrekking en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid blijft een probleem, *'als een vader zijn zoon van 15 een biertje geeft, dan zijn wij daarvoor verantwoordelijk'*.

Het houden van toezicht door middel van gemeentelijke controles vinden de meeste ondervraagden onzin, *'het is toch flauwekul als een controleur bij ons gaat wachten tot een jongere een pilsje bestelt?'*. De druk die komt te liggen op vrijwilligers achter de bar is groot en

'het is daarom lastig nieuwe vrijwilligers te krijgen'. Ook verwijzen veel geïnterviewden naar vergunningverlening, dit proces verloopt vaak traag en moeizaam en komt pas tot stand na veel overleggen.

Op het gebied van toezicht zou dit overleg ook mogelijk moeten zijn. Respondenten zien in dit licht wel een voordeel in gedecentraliseerd toezicht. Gesprekken met toezichthouders kunnen *'dichterbij huis'* gevoerd worden.

8.4 Supermarkten en slijterijen

De mate waarin problemen met drankverstrekking aan jongeren ervaren wordt, verschilt sterk per regio. Agressie komt voor in alle supermarkten. In een enkele supermarkt neemt dit extreme vormen aan waarbij caissières systematisch bedreigd worden. De (jonge) caissières zijn niet altijd opgewassen tegen deze agressie: *'16-jarige meisjes krijgen een verantwoordelijkheid waar ze nog helemaal niet klaar voor zijn'*. De CBL campagne *'onder 20 altijd legitimatie'* wordt door de supermarkten zeer positief ervaren. Het geeft jonge caissières meer ruimte om probleemloos naar een ID te vragen: *'vroeger voelde ik me schuldig, nu niet meer'*. Ook passen supermarkten werkroosters dusdanig aan dat in de avonduren alleen oudere krachten werken. Oudere krachten zijn echter ook duurder. Geïnterviewden merken op dat agressieve reacties zich niet beperken tot jongeren zelf. Soms komen ouders naar de supermarkt om verhaal te halen, als hun 15-jarige kind geen alcohol meekrijgt. Supermarkten wijzen dan ook op de verantwoordelijkheid van ouders en jongeren zelf in het voorkomen van drankgebruik onder de 16. Zij vinden dat deze verantwoordelijkheid nu onderbelicht blijft in communicatie en wet- en regelgeving: *'de jongere zelf komt er mee weg, dat is de omgekeerde wereld'* en *'waar grenst onze verantwoordelijkheid, pak ouders eens aan'*.

Maatregelen die supermarkten nemen om leeftijdsgrenzen te bewaken zijn onder andere:

- ▶ Kassa pop-up: afhandeling van aankoop als leeftijd is gecheckt.
- ▶ Lijstjes bij kassa met leeftijd.
- ▶ Trainingen voor caissières.
- ▶ Intern sanctiebeleid voor caissière die niet naar leeftijd vraagt (waarschuwing, brief, ontslag).

Overigens verschillende deze maatregelen per concern. In sommige gevallen hanteert een concern regels die strenger zijn dan de landelijke regelgeving of verhalen zij opgelegde boetes op caissières: *'door de schrik gaan ze dan echt wel controleren'*.

Over het gemeentelijk toezicht verschillende de meningen sterk, afhankelijk van de mate waarin er samengewerkt wordt met de gemeente. De geïnterviewden erkennen allemaal dat zij zelf een rol spelen in drankgebruik onder jongeren en dat toezicht op drankverstrekking in supermarkten en slijterijen noodzakelijk is. Over de manier waarop verschillende de meningen: *'toezicht zorgt voor bewustwording'* en *'controle is kansloos, ze komen 1 seconde langs terwijl wij dagelijks bezig zijn'*. Respondenten geven daarnaast aan weinig van het veranderde toezicht te merken maar staan hier wel positief tegenover (*'waar kan ik mij aanmelden?'*), vooral vanwege mogelijkheden voor samenwerking met gemeente en politie *'misschien wordt het wat minder log'*. Uitzondering hierop is een gemeente waar sinds de pilot intensief wordt samengewerkt. Enerzijds wordt deze samenwerking gewaardeerd en voelen supermarkten zich gesteund, aan de andere kant levert het volgens de supermarkten meer werk op waar ze niet op zitten te wachten.

8.5 Jongeren

De meeste geïnterviewde jongeren van 16 jaar en ouder drinken regelmatig alcohol; thuis, tijdens feesten, in de kroeg of op straat. De meeste 16-minners drinken ook af en toe of regelmatig alcohol. Om als jongere van onder de 16 aan drank en als jongere van onder de 18 aan sterke drank te komen, bedenken de jongeren diverse strategieën. De jongeren omzeilen de controlemaatregelen: "*hoe meer controle, hoe meer stiekem*". Geïnterviewde jongeren geven aan dat ze in de horecagelegenheden, waar niet met polsbandjes of streng deurbeleid wordt gewerkt, vrij makkelijk aan drank komen als ze eenmaal binnen zijn. De caissières in de supermarkten vragen vrijwel altijd naar legitimatie, maar de keuze voor een bepaalde (jonge) caissière kan verschil maken. In de meeste gevallen kopen oudere vrienden of familieleden de drank voor de 16 of 18-minner. Het gebruik van andermans ID, zoals een oudere zus, is een uitzondering.

Het merendeel van de geïnterviewde jongeren geeft aan dat de controle op alcoholverkoop de laatste tijd strenger is geworden, vooral in supermarkten. Ook constateert deze groep jongeren dat er "*meer gedoe*" is over drank, bijvoorbeeld voorlichting via ouders, school, in de (lokale) krant en door reclamecampagnes. Controles, zoals de 'nog geen 20'-regel, zijn inmiddels vanzelfsprekend voor de jongeren. De meeste jongeren vinden het prima dat hun leeftijdsgenoten gecontroleerd worden en voorlichting krijgen, maar vrijwel iedereen geeft aan dat controle en voorlichting geen effect hebben op het eigen alcoholgebruik. Als nog intensiever gecontroleerd zouden moeten worden, dan zijn supermarkten hiervoor de aangewezen partij volgens jongeren.

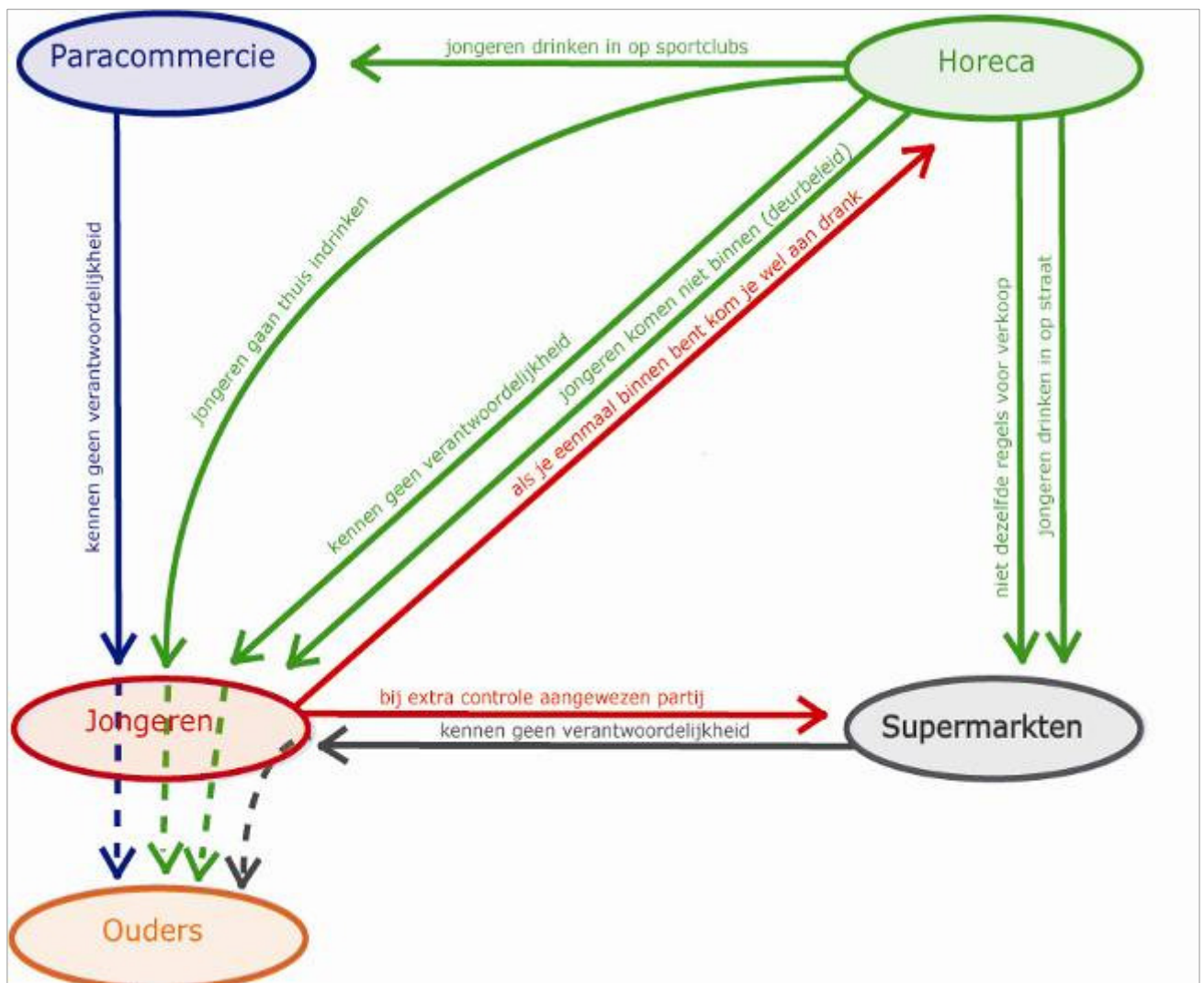
8.6 Bevindingen belevingspeiling

- ▶ De meeste drankverstrekkers in de horeca en supermarkten vinden het prima dat er toezicht wordt gehouden op drankverstrekking omdat zij voldoende maatregelen nemen.
- ▶ Het maakt de meeste drankverstrekkers in de horeca en supermarkten niet uit of de gemeente of VWA toezicht houdt, de ervaren toezichtlast neemt meestal niet toe. Wel zien drankverstrekkers bij decentraal toezicht mogelijkheden voor lokale afstemming, bijvoorbeeld advies bij vergunningverlening of een gezamenlijke aanpak, gecombineerd met veiligheidsmaatregelen.
- ▶ Vrijwilligers in een paracommerciële instelling ervaren wel een toenemende toezichtlast. Dit komt niet zozeer door de decentralisatie van toezicht, maar door het feit dat zij als professionals behandeld worden als het gaat om drankverstrekking. Dit schrikt veel vrijwilligers af omdat het grote consequenties heeft voor hun taak en verantwoordelijkheid.
- ▶ Drankverstrekkers erkennen hun verantwoordelijkheid als drankverstrekker, het controleren van leeftijd hoort daarbij. Voornaamste redenen voor deurbeleid en controleren op leeftijd, is voor drankverstrekkers echter het voldoen aan de regels (zoals gesteld in de vergunning). De meeste drankverstrekkers vinden alcoholgebruik door jongeren (onder de 16) en alcoholmatiging een hoofdverantwoordelijkheid en taak voor de ouders en jongeren zelf. Ze geven aan dat zij nu verantwoordelijk gehouden worden voor een probleem dat niet op te lossen is met toezicht of controle door drankverstrekkers zelf. Vanuit dit oogpunt ervaren de drankverstrekkers druk.

- ▶ 'Toezicht op drankverstrekkers heeft geen of nauwelijks invloed op het drankgebruik van jongeren', concluderen drankverstrekkers. Hooguit verandert de locatie van drankgebruik. Ook de jongeren bevestigen dit, zij geven aan via via toch aan drank te kunnen komen.
- ▶ Jongeren vinden scherpere controles en aandacht voor alcoholmatiging prima. Deze controles vinden zij echter vooral nodig voor andere jongeren, zelf denken ze hun eigen drankgebruik onder controle te hebben. Ze geven aan goed in te kunnen schatten wanneer alcoholgebruik problematisch wordt.

In onderstaande figuur is schematisch weergegeven wat de verschillende geïnterviewde groepen over elkaar zeggen. Zo zien jongeren de supermarkt als aangewezen partij om meer te controleren en geven horeca, paracommercie en supermarkten aan dat jongeren en ook ouders geen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om jongeren en drank maar de drankverstrekkers wel. In figuur 8.1 zijn enkel de opmerkingen weergegeven die regelmatig terugkeerden in interviews. In de figuur is onder meer inzichtelijk gemaakt dat, als het om drankgebruik onder jongeren gaat, alle door ons bevraagde doelgroepen uiteindelijk op de verantwoordelijkheid van ouders wijzen.

Figuur 8.1 Schematische weergave van opmerkingen in het toezichtgebied



9 Overall conclusies

In dit hoofdstuk zetten we de voornaamste bevindingen uit het evaluatieonderzoek kernachtig neer. We maken daarbij een onderscheid naar kwalitatieve resultaten van het DHW-toezicht, kwantitatieve resultaten van het toezicht en succes- en faalfactoren voor uitvoering van gemeentelijk DHW-toezicht.

9.1 Kwalitatieve resultaten van het toezicht

Sluiten van de cyclus van beleid tot handhaving

De aan de pilot deelnemende gemeenten zijn over het algemeen enthousiast over de decentrale uitvoering van het toezicht. Gemeenten vinden de decentralisatie van het DHW-toezicht een grote verbetering ten opzichte van de oude situatie. De pilotdeelnemers zijn nu niet alleen bevoegd voor de DHW vergunningverlening, maar ook voor het houden van toezicht inzake de DHW. Om inzicht in het veld te verkrijgen en daarop toezicht te kunnen houden, is de eerste stap voor gemeentelijk toezichthouders het doornemen van het vergunningenbestand van een gemeente. Dossiercontrole, gecombineerd met daadwerkelijke controle van drankverstrekkende inrichtingen, zorgt voor actueel inzicht in het vergunningenbestand en maakt dat ongewenste situaties en inconsequenties in het vergunningenbeleid worden rechtgetrokken.

Door het zelf uitvoeren van toezicht krijgen gemeenten direct inzicht in het naleefgedrag onder drankverstrekkers in relatie tot de lokale situatie (uitgaansgedrag, hangplekken, loop- en slooproutes). Resultaat is dat het toezicht zeer gericht kan worden ingezet: inrichtingen met een groot risico op niet-naleving, zullen vaker worden bezocht dan inrichtingen waar alles in orde blijkt. Voor gemeenten wordt (opnieuw) duidelijk wat het belang is reguliere contacten in het toezichtgebied te onderhouden. Het ontbreken van contacten met (vertegenwoordigers van) drankverstrekkers heeft er mede toe geleid dat drankverstrekkers zich in de periode voor de pilot nauwelijks bewust waren van de noodzaak (verplichting) om bepaalde wijzigingen in de vergunning bij de gemeente aan te vragen.

De ervaringen die gemeentelijk toezichthouders in het toezichtgebied opdoen, kunnen via relatief korte lijnen ingebracht worden bij vergunningverlening en beleidsafdelingen. Het verscherpte zicht dat gemeenten door het zelf uitvoeren van toezicht krijgen op de situatie rondom drankverstrekking in de gemeente, geeft een impuls aan het beleid. Zo zijn sommige gemeenten op dit moment hun horeca- en/of evenementenbeleid of het beleid voor paracommercie aan het herzien en wordt kritisch gekeken naar de gronden waarop een art. 35 ontheffing wel of niet wordt afgegeven. Daarnaast wordt het DHW-toezicht in een aantal pilots gecombineerd met projecten rond alcoholmatiging.

Het uitvoeren van de toezichttaken DHW houdt gemeenten een spiegel voor. Zij krijgen hierdoor beter zicht op de bedoelde en onbedoelde effecten van de gemeentelijke handhavingcultuur. Zo blijken in sommige gemeenten 'verworven rechten', in bijvoorbeeld de organisatie van lokale evenementen of particuliere feesten, niet te stroken met het eigen beleid of de bepalingen uit de DHW. De pilot leidt ertoe dat de gemeenten deze rechten gaan herzien en een andere opstelling hanteren richting drankverstrekkers.

Het toezicht door de VWA liet zich naar de mening van gemeenten maar beperkt sturen. In de oude situatie was de communicatie over en weer beperkt; de VWA gaf van haar toezichtactiviteiten alleen de overtredingen door en gemeenten gaven ook zelf maar beperkt opvolging aan constatering van de VWA. Met het decentrale toezicht heeft de gemeente weer een extra instrument in handen om maatschappelijke kwesties op het eigen grondgebied aan te pakken. Met het zelf ter hand nemen van het DHW-toezicht, krijgen gemeenten bovendien de kans om de keten van beleid - vergunningverlening - toezicht - handhaving beter te sluiten. In de controlegroep zijn in de afgelopen twee jaar minder stappen gezet in het sluiten van deze keten.

Lokale accenten

De gemeenten hebben de taak gekregen om het volledige DHW-toezicht ter hand te nemen, buiten de leeftijdsgrenzeninspecties zijn dat ook zaken als vergunningeisen, aanduiding leeftijdsgrenzen, opslag van dranken, etc. Alle pilotdeelnemers hebben de handhaving van de leeftijdsgrenzen bij drankverstrekking wel als speerpunt benoemd, in lijn met de eis die gesteld is door de opdrachtgevende ministeries van VWS en BZK.

Uit de pilot komt duidelijk naar voren dat het decentraal toezicht ruimte laat voor verschillende doelen en prioriteiten in toezicht en handhaving. Deze ruimte voor maatwerk leidt tot variaties tussen gemeenten. Het decentraal toezicht biedt gemeenten de mogelijkheid om in de organisatie en uitvoering van het toezicht, eigen accenten te leggen. Een aantal deelnemers kiest voor een zeer sterke focus op leeftijdsgrenzen (vaak door inspecties te combineren met projecten voor alcoholmatiging), terwijl andere deelnemers meer nadruk leggen op integraal toezicht, om zo de kwaliteit van de horeca in brede zin te verbeteren. Dergelijke keuzes worden ingegeven door de lokale situatie (hoe groot is de lokale problematiek rond alcoholgebruik door jongeren) en door de gemeentelijke keuzes over de inrichting van het werkveld van toezicht en handhaving in het algemeen. Ook in de frequentie van de controles, de verdeling van controles over categorieën van drankverstrekkers en de opvolging van constatering, maken gemeenten eigen keuzes.

De toezichttaak leidt er in enkele deelnemende gemeenten toe dat de banden tussen medewerkers op het terrein van sociaal beleid en handhaving in veiligheid, worden aangehaald. In pilots waarin dit het geval is, blijkt men zeer tevreden over deze samenwerking. Tegelijkertijd worden in sommige andere pilots de contacten met andere disciplines juist bewust afgehouden om de toezichtcapaciteit ook exclusief voor inspecties en controles te kunnen inzetten.

We zien twee constante factoren terugkomen in de pilot. De eerste constante factor is het interventiebeleid. Het merendeel van de pilotdeelnemers neemt bij aanvang van de pilot het interventiebeleid van de VWA over of voert daarin slechts kleine wijzigingen door. Gemeenten zijn eind 2009 tevreden over dit beleid maar overwegen wel om ook op dit vlak in de toekomst meer maatwerk te leveren.

Tweede constante factor is het feit dat gemeenten het bewerkstelligen van naleving van de DHW-regelgeving als uitgangspunt nemen bij het inrichten en uitvoeren van de toezichttaak. Bij controles wordt niet alleen sanctionerend opgetreden, maar ook ingestoken op samenwerking met de drankverstrekker om vanuit preventief oogpunt overtredingen te voorkomen. Toezichthouders zijn bereid om de drankverstrekker tijd te bieden om aan de DHW-regelgeving te kunnen voldoen, bijvoorbeeld in de vorm van een mondelinge waarschuwing. Overigens wordt op een

geconstateerde overtreding van de leeftijdsgrenzen wel altijd direct sanctionerend opgetreden, hier wordt geen ruimte gelaten voor overleg of stapsgewijs groeiende bewustwording. De handhaving door de VWA kent, in vergelijking tot de gemeentelijke aanpak, een meer punitatief karakter.

Investing voor uitvoering van de toezichttaak

Gemeenten constateren dat bij de uitvoering van het toezicht meer komt kijken dan oorspronkelijk gedacht en dat de investering in termen van bijvoorbeeld tijd van vergunningverleners, juridisch medewerkers en teamleiders handhaving en coördinatie (vooral bij samenwerkingsverbanden) tot extra lasten leidt. Voor een deel bleek hier sprake van een tijdelijke investering, gekoppeld aan de opstartfase van de pilot. De druk op capaciteit en budget is afgenomen nu vergunningenbestanden in grote lijnen op orde zijn, het interventiebeleid is vastgelegd, de formats voor schriftelijke waarschuwingen zijn vastgesteld en men routine heeft in het opstellen van boeterapporten.

Van de 15 pilotdeelnemers geven er 13 aan het einde van 2009 aan dat de ontvangen rijksbijdrage toereikend is om de kosten van het DHW-toezicht te dekken. Het maken van extra kosten voor de pilot hangt samen met het actualiseren van het vergunningenbestand, het uitvoeren van communicatieactiviteiten, investering in samenwerkingsverbanden, oppakken van extra taken in relatie tot DHW of sec hogere kosten voor het toezicht door hoge loonkosten.

De DHW-toezichttaak is nieuw voor de gemeente, waardoor alle onderdelen van de beleidscyclus handhaving en het programmatisch handhaven nog niet zijn uitgewerkt. Het gemeentelijke milieutoezicht werkt bijvoorbeeld al jaren volgens de methodiek van het programmatisch handhaven. De pilotdeelnemers hebben enkele onderdelen uit de handhavingsbeleidscyclus ontwikkeld zoals een interventiebeleid, handhavingsprotocol, toezichtstrategie, etc. Het opstellen van het interventiebeleid en/of handhavingstrategie heeft van de toezichthouders en/of coördinatoren bij de pilotgemeenten veel tijdsinzet gevraagd. Onderdelen die ontbreken zijn bijvoorbeeld SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) opgestelde handhavingsdoelen, risicoanalyses van het toezichtgebied en een vastgelegde prioriteitstelling. Ook kan de monitoring van de toezichtresultaten beter worden gestructureerd en als input voor nieuw handhavingsbeleid worden gebruikt. Uit de pilotevaluatie komt duidelijk naar voren dat een periode van twee jaar nodig was om het toezicht echt vorm te geven.

In grote samenwerkingsverbanden of in verbanden waarin niet eerder structureel werd samengewerkt, heeft het vaststellen van gezamenlijk beleid, het maken van afspraken over de verdeling van de toezichtinzet en het ontwikkelen van uniforme brieven etc., een aanzienlijke doorlooptijd.

Inzet toezichthouders

Specifiek ten aanzien van het toezicht zelf, geven vooral pilots met een beperkt aantal DHW-inrichtingen aan dat zij na de eerste inhaalslag op jaarbasis met minder dan 2 fte toekunnen. Het zoeken is daarbij naar een optimum tussen het vasthouden van het naleefniveau en het onnodig vaak bezoeken van inrichtingen met een daaraan verbonden toezichtlast. De toezichthouders voorspellen dat het naleefniveau zal dalen als er minder toezicht is. De drankverstrekker is ook een calculerende nalever en let op pakkans. Gemeenten signaleren dat de toezichtinzet, als men die wil koppelen aan risico's op het gebied van niet-naleving van leeftijdsgrenzen, niet gelijk over

het jaar verdeeld is en pieken en dalen kent, bijvoorbeeld in relatie tot het evenementenseizoen en tot de inzet in avonduren en weekenden. Op piektijden wil men wel twee toezichthouders kunnen inzetten op het DHW-toezicht. Ook met het oog op borging van de continuïteit, spreekt men de voorkeur uit om tenminste twee toezichthouders aan te wijzen voor het DHW-toezicht.

Verschillen tussen het gemeentelijk en VWA toezicht op de DHW

De verschillen in uitvoering van het DHW-toezicht tussen de VWA en de uitvoering die gemeenten hieraan kunnen geven, zijn in het voorgaande al impliciet of expliciet aan de orde gekomen. Ze worden hier kort op een rij gezet (de verschillen in kwantitatief opzicht komen in de volgende paragraaf aan de orde).

- ▶ Gemeentelijk toezichthouders zijn beter bekend met de lokale situatie en kunnen hun toezicht hierbij laten aansluiten.
- ▶ Gemeentelijk toezichthouders spelen meer in op de lokale situatie en beleidsdoelen in de inzet van hun capaciteit, de wijze van benadering van drankverstrekkers en de opvolging van overtredingen.
- ▶ Vanuit het gemeentelijke toezicht volgt een impuls op de actualisatie van vergunningen, dat is bij het VWA-toezicht niet het geval.
- ▶ Bij gemeentelijk toezicht zijn toezichtinformatie en -resultaten direct beschikbaar voor de gemeenten.

9.2 Kwantitatieve resultaten van het toezicht

In totaal hebben vijftien gemeenten deelgenomen aan de pilot, waarin totaal 38 gemeenten participeren. Door de spreiding en variatie onder de pilotdeelnemers, is echter geen voor Nederland volledig representatieve groep samengesteld. Ook het aantal DHW-inrichtingen varieert sterk per pilotgebied. Onderstaande conclusies over de kwantitatieve resultaten van het gedecentraliseerde DHW-toezicht moeten in het licht van bovenstaande kanttekening worden gezien.

Intensiteit van het toezicht

Het gemiddeld aantal controles en hercontroles per pilotdeelnemer per jaar is in twee jaar gestegen met circa 230 controles. In 2007, toen het toezicht door de VWA werd uitgevoerd, zijn er gemiddeld 111 uitgevoerd, in 2008 gemiddeld 230 controles en in de eerste negen maanden van 2009 gemiddeld 340 controles (tot en met september). Dit is een toename van circa 200%. Omdat in de laatste drie maanden van 2009 ook gecontroleerd wordt, zal dit nog verder toenemen. Overigens is niet bij alle pilotdeelnemers sprake van een toename in het aantal controles ten opzichte van de situatie in 2007, toen toezicht werd uitgevoerd door de VWA. De pilotdeelnemers besteden gemiddeld 50% meer tijd aan leeftijdsgrenzeninspecties dan aan inrichtingencontroles.

Handhaving van de DHW

Na de start van de pilot in 2008 is het aantal schriftelijke waarschuwingen fors toegenomen. Verder valt op dat het aantal schriftelijke waarschuwingen in 2009 lager is dan in 2008. De toezichthouders geven aan dat het naleefgedrag is verbeterd en dat daardoor minder schriftelijke waarschuwingen zijn afgegeven. In veel pilotgemeenten zijn in 2009 de DHW-inrichtingen voor de tweede of derde keer gecontroleerd, waardoor deze inrichtingen inmiddels weten welke DHW-regels nageleefd moeten worden.

Het aantal boeterapporten dat de pilotdeelnemers hebben opgesteld varieert van 0 tot 12 zowel in 2008 als in 2009. De achterliggende redenen voor deze variatie zijn: het aantal maanden dat daadwerkelijk toezicht is gehouden door de pilotdeelnemers, de mate van kennis en ervaring van de toezichthouders (bijvoorbeeld doordat toezichthouders VWA-ervaring hebben) en de uiteenlopende handhavingstrategieën. Deze lopen uiteen van voorlichten in het eerste jaar en handhaven in het tweede jaar tot een handhavingstrategie waarin bij overtreding meteen handhavend wordt opgetreden. Ook geven meerdere toezichthouders met hun administratieve en juridische ondersteuning aan dat het opstellen van boeterapporten nieuw en lastig is. Het aantal boeterapporten is licht gestegen ten opzichte van 2007, toen toezicht werd gehouden door de VWA. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat niet alle door de gemeentelijk toezichthouders opgestelde boeterapporten ook daadwerkelijk zijn opgelegd, bijvoorbeeld in verband met vormfouten. Opvallend is dat het aantal boeterapporten, ondanks de intensivering van het toezicht, slechts licht stijgt ten opzichte van 2007 toen de VWA controleerde. Hiervoor zijn enkele verklaringen te geven. Het heeft ten dele te maken met een betere naleving van de regels door het toegenomen toezicht. Het komt ten dele door de gemeentelijke handhavingcultuur die gericht is op contact met drankverstrecker, waarbij de instrumenten informeren en mondeling waarschuwen eerder ingezet worden dan het handhavingsinstrument boeterapport. En ten dele heeft het te maken met de grotere herkenbaarheid van de gemeentelijke DHW-toezichthouder in vergelijking tot de VWA-toezichthouder.

Daarnaast worden door gemeenten, in het verlengde van het toezicht, ook andere instrumenten ingezet voor handhaving zoals het benutten van afspraken in horecaconvenanten, het aanpassen van subsidieverordeningen of evenementenbeleid en het dreigen met of opleggen van bestuursdwang. Sommige pilotdeelnemers constateren dat het instrument bestuursdwang, waarbij een vergunning kan worden ingetrokken, uiteindelijk effectiever is dan het opleggen van een boete.

Naleving DHW-regels

Deelnemende gemeenten streven met het uitvoeren van de toezichttaak naar het verbeteren van de naleving van DHW-regels door drankverstrekkers. Sanctioneren wordt daarbij gezien als een middel en niet als een doel. Als een preventieve aanpak meer effect heeft op regelnaleving, kiezen gemeenten hiervoor.

Het is moeilijk om cijfermatige uitspraken te doen over het effect dat de pilot heeft gehad op toename van de naleving van regels. Het DHW-toezicht is nog maar gedurende een korte periode uitgevoerd en mogelijkheden en goed meetbare kwantitatieve indicatoren voor regelnaleving ontbreken door het karakter van het evaluatieonderzoek. Hercontroles volgen in de regel op een constatering. Het percentage hercontroles is echter geen goede maat voor naleving. Tussen controle en hercontrole kan immers tijd zitten (bijvoorbeeld: controle in 2009 en hercontrole in 2010) of een 'nieuwe' controle op een gewijzigde vergunning wordt geregistreerd als een hercontrole, of er is een situatie dat bij een eerste controle een constatering wordt gedaan die leidt tot een boeterapport, zonder dat er een hercontrole plaatsvindt.

Betrokkenen bij deze pilot ervaren dat regelnaleving is vergroot, maar vinden het moeilijk om te bepalen of vergroting van regelnaleving het gevolg is van het geïntensiveerde toezicht of aan de in het algemeen toegenomen aandacht voor jongeren en alcoholgebruik. De publieke aandacht voor alcoholgebruik onder jongeren en de zelfregulering van drankverstrekkers op dit vlak is toegenomen.

In alle pilots durft men wel te stellen dat bij drankverstrekkers het bewustzijn van de regels en reikwijdte van de DHW toegenomen is. Zij leiden dit onder andere af uit de ervaringen die de toezichthouders zelf hebben bij (her)controles en uit het toenemende aantal drankverstrekkers dat uit eigen beweging een aanvraag doet voor wijziging of actualisatie op de vergunning. Drankverstrekkers hebben door de intensieve controles en het contact met de toezichthouders meer zicht gekregen op hun eigen verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in relatie tot de vergunning, de aanduiding in leeftijdsgrenzen en de eigen rol in het voorkomen van wederverstrekking. Op deze wijze gaat er een preventieve werking uit van de intensievere controles door de gemeentelijk toezichthouders.

Ook is de indruk bij pilotdeelnemers dat drankverstrekkers een grotere pakkans ervaren. Toezichthouders merken op dat drankverstrekkers gericht zijn op het mijden van risico's. Voor sommige drankverstrekkers geldt dat zij primair een boeterapport willen voorkomen, anderen zijn ook intrinsiek gedreven om wantoestanden op vooral het gebied van jeugd en alcohol te voorkomen. Voorgaande uit zich in een meer proactieve houding van drankverstrekkers. Zo komt het in het tweede jaar van de pilot regelmatig voor dat evenementenorganisatoren zelf de gemeente(n) benaderen om door te spreken welke maatregelen zij kunnen nemen voor handhaving van de leeftijdsgrenzen. Of dat horecaondernemers in overleg met de toezichthouders besluiten de leeftijdsgrenzen voor specifieke avonden te verhogen. Deze proactieve houding van ondernemers komen we overigens ook tegen bij controlegemeenten waar geen decentraal DHW-toezicht is.

De pilotdeelnemers geven aan meer grip te hebben op het veld van drankverstrekking. Ze weten waar de risico's op niet-naleving, specifiek op overtreding van de leeftijdsgrenzen, het grootst zijn: waar en wanneer jongeren indrinken, waar ze de drank hiervoor kopen en waar ze zich vervolgens bevinden in de horeca. Dit maakt het mogelijk het toezicht te koppelen aan daadwerkelijke risico's op niet-naleving. Doordat de contacten met drankverstrekkers intensiever zijn ontvangen zij vanuit het veld ook meer signalen over bijvoorbeeld illegale situaties. Het lukt niet altijd hieraan opvolging te geven, maar er zijn wel degelijk minder 'blinde vlekken'.

In een aantal pilotgebieden is het naleefgedrag binnen bepaalde doelgroepen verbeterd. Het aantal DHW-controles laat zien dat het toezicht in eerste instantie met name in de commerciële horeca, supermarkten en slijterijen is uitgevoerd, daarna zijn de evenementen (ontheffingen artikel 35 DHW) en de paracommerciële horeca gecontroleerd. Daarvan blijft de toename in controles bij de paracommerciële horeca enigszins achter bij de toename voor de overige doelgroepen. Inmiddels hebben enkele pilotdeelnemers zoveel inzicht in het toezichtgebied, dat zij ook op (mogelijk) illegale drankverstrekking controleren. Toezichthouders geven aan dat drankverstrekkers elkaar ook in de gaten houden en onregelmatigheden aan de gemeentelijk toezichthouders melden. De ondernemers verwachten dat de gemeente in dergelijke situaties adequaat en doortastend optreedt. Pilotgemeenten waar dit soort situaties zich voordoen zijn zich

dat terdege bewust en ondernemen actie. De betreffende ondernemer wordt aangesproken op zijn houding/gedrag, dikwijls gevolgd door frequente hercontroles. Dit type toezicht (snel, gericht) wordt door zowel drankverstrekkers als de gemeentelijk toezichthouders gezien als zeer effectief, en vele mate effectiever dan het incidenteel DHW-toezicht door VWA-inspecteurs. Het melden van onregelmatigheden van/door collega-drankverstrekkers wordt in de belevingspeiling niet door de drankverstrekkers zelf genoemd. Zij reageren juist geïrriteerd op (mogelijke) boetes voor zichzelf én voor collega-drankverstrekkers.

Een klein aantal pilotdeelnemers heeft door middel van Mystery Shopping laten onderzoeken wat de slaagkans is van een jongere onder de 16 jaar, die bij lokale drankverstrekker aankoopogingen van alcohol doet. Een van de pilotgebieden heeft, voor aanvang van de pilot en in het tweede pilotjaar, zo'n onderzoek laten uitvoeren. Door aanwezigheid van een 'nulmeting' kunnen hier dus uitspraken gedaan worden over de ontwikkeling van regelnaleving. In dit pilotgebied bleek de naleving van regels verbeterd, gereflecteerd in een lager percentage aankoopogingen waarin de jongere onder de 16 jaar drank krijgt en een groter aantal interventies van drankverstrekkers, zoals vragen naar het legitimatiebewijs. Opvallend is dat de jongere onder de 16 in ongeveer de helft van de gevallen, waarin gevraagd werd naar legitimatie, alsnog drank meekreeg. Op basis van de resultaten van dit onderzoek, kunnen vanzelfsprekend geen uitspraken gedaan worden over regelnaleving in de gehele pilot.

Uit de hoek van jongeren, ouders, scholen etc. is nauwelijks gereageerd op de pilot met het decentrale toezicht op de DHW en de berichten die hierover in bijvoorbeeld lokale nieuwsbladen zijn verschenen. Uit de belevingspeiling blijkt dat vrijwel alle jongeren uit de pilotgebieden niet op de hoogte zijn van de pilot, maar zij worden wel op andere wijze ingelicht over gevolgen van drank en maatregelen (bijvoorbeeld via lokale of nationale campagnes).

Alcoholmatiging onder jongeren

De vraag of met het gedecentraliseerde DHW-toezicht ook resultaten zijn geboekt op het gebied van alcoholmatiging onder jongeren, is lastig te beantwoorden. In dit verband constateren de pilotdeelnemers dat het DHW-toezicht een van de instrumenten is voor de aanpak van overmatig drankgebruik onder jongeren. Op zichzelf staand is het niet toereikend om excessief drinkgedrag van de jeugd en daarmee samenhangende wantoestanden aan te pakken. Daarvoor is ook het spoor van openbare orde handhaving noodzakelijk, bijvoorbeeld waar het gaat om drankgebruik op hangplekken en de zogenaamde loop- en slooproutes. De aanpak van overtredingen in relatie tot alcoholgebruik is een taak die (eveneens) bij de politie berust. Vanuit beleidsmatig oogpunt is het zorgen voor goede voorzieningen voor (de jonge) jeugd van belang. Daarnaast is de relatie met het sociale en preventieve veld van belang. Te denken valt aan weerbaarheidstrainingen voor barpersoneel en caissières, voorlichting voor ouders en jongeren, verslavingszorg, etc. In diverse pilots wordt opgemerkt dat hardnekkige problemen zoals wederverstrekking, alleen aangepakt kunnen worden als ook de jongere strafbaar kan worden gesteld. Tegelijkertijd merken pilots op dat het zelf kunnen uitvoeren van gericht DHW-toezicht wel een extra en belangrijk middel is in het op termijn kunnen bewerkstelligen van alcoholmatiging.

9.3 Succesfactoren voor gemeentelijk DHW-toezicht

Uit de verschillende sporen in het evaluatieonderzoek is een aantal succesfactoren voor de uitvoering van het decentraal toezicht af te leiden:

- ▶ Voor de uitvoering van het toezicht blijkt een actueel vergunningenbestand essentieel. Enkel dossiercontrole is in de regel onvoldoende om de actualiteit van vergunningen vast te stellen, een toets aan de praktijk is in veel gevallen nodig.
- ▶ In het succesvol uitvoeren van DHW-toezicht is de persoon van de toezichthouder een cruciale factor.
- ▶ Het DHW-toezicht wordt door een deel van de uitvoerders ervaren als een taak die sterk verschilt van andere gemeentelijke toezichttaken zoals milieutoezicht, bouw- en wonentoezicht en stadstoezicht. Doordat het DHW-toezicht afwijkend is ten opzichte van andere taken en kennis hiervan in de gemeentelijke organisatie verder niet aanwezig is, moeten de DHW-toezichthouders zeker in de beginfase zeer zelfstandig kunnen werken. Het contact met ondernemers, met jongeren, de wisselende werktijden en het werken in horeca- inrichtingen, zijn belangrijke kenmerken van de toezichttaak. Succesvol toezicht vereist dat de DHW-toezichthouders hiermee affiniteit hebben. Goede communicatieve vaardigheden, inhoudelijke kennis van de Drank- en Horecawet en een sterke persoonlijkheid worden genoemd als vereisten voor een succesvolle toezichthouder.
- ▶ Lokale gebiedskennis is een belangrijke succesfactor in het toezicht op de leeftijdsgrenzen. Om leeftijdsgrenzencontroles te kunnen uitvoeren moet de toezichthouder weten waar jongeren zich wanneer bevinden. Dan kan toezicht op basis van een risicoanalyse uitgevoerd worden.
- ▶ Bij samenwerkende gemeenten zijn de mate en het tempo waarin zij erin slagen afstemming te vinden in beleid en werkwijze (bijvoorbeeld ten aanzien van actualisatie van vergunningen), een belangrijke factor in het succes. Als dit onvoldoende geregeld is gaat veel tijd van de toezichthouders verloren aan communicatie, overleg en ruggespraak. Het is belangrijk dat toezichthouders, die voor meerdere gemeenten werken, directe communicatielijnen hebben met vergunningverleners en juridisch medewerkers in deze gemeenten.
- ▶ Toezichthouders geven aan dat een helder beleid en handhavingsprotocol succesfactoren zijn in de uitvoering van het toezicht. Eenduidigheid en doortastendheid in de opvolging van constatering, zijn vervolgens van belang om het toezicht te kunnen doorzetten. Daarin is ook de rol van het bestuur van belang. Het bestuur moet prioriteit geven aan het onderwerp en een duidelijke koers varen in beleid en handhaving.
- ▶ Voor succesvolle samenwerking met partners uit het sociale veld (jeugdwerk, instellingen voor verslavingszorg), is het snel benoemen van concrete activiteiten en projecten, waarin samen opgetrokken kan worden, van belang om de samenwerking vruchtbaar en levendig te houden.
- ▶ Vanuit onze eigen rol als evaluator merken wij op dat, ook voor gemeenten, SMART-doelen en prestatieafspraken nodig zijn om te kunnen beoordelen of het toezicht geslaagd is of dat op bepaalde punten bijgestuurd moeten worden.

Bijlage 1 Tabellen

Opzet van de pilot

Tabel a Kenmerken pilotdeelnemers

Pilotdeelnemers	Totaal aantal inwoners (april 2008)	Waarvan 10 t/m 25 jaar (absoluut en procentueel)	Gebiedskenmerken	Aantal DHW-inrichtingen
Regio Achterhoek (4 gemeenten)	131.855	24.207 (18%)	Landelijk karakter, Oost-Nederland	851
Regio Delfzijl (3 gemeenten)	50.245	8.901 (18%)	Landelijk karakter, Noord-Nederland	441
Regio Gelderland Midden (6 gemeenten)	172.720	31.464 (18%)	Landelijk karakter met stedelijke kernen, Oost-Nederland	605
Regio Goeree-Overflakkee (4 gemeenten)	47.784	8.871 (19%)	Landelijk karakter, Zuidwest-Nederland, eiland, kust	257
Regio Kampen (4 gemeenten)	130.914	26.670 (20%)	Landelijk karakter, Noord-Nederland	773
Regio Voorne-Putten (5 gemeenten)	155.896	31.250 (20%)	Landelijk karakter, Zuidwest-Nederland, eiland, kust toerisme	575
Drimmelen en Geertruidenberg	47.362	8.491 (18%)	Landelijk karakter, Zuid-Nederland	200
Hoorn en Enkhuizen	86.503	15.700 (18%)	Stedelijk karakter, West-Nederland	267
Texel en Den Helder	71.342	11.863 (17%)	Deels stedelijk en deels landelijk karakter, Noordwest-Nederland, kust, eiland	562
Kaag en Braassem	24.994	5.082 (20%)	Landelijk karakter, West-Nederland	121
Katwijk	61.180	13.302 (22%)	Deels landelijk, deels stedelijk karakter, West-Nederland, kust	237
Leeuwarden	92.000	19.981 (22%)	Stedelijk karakter, Noord-Nederland	565
Maastricht	119.033	38.473 (32%)	Stedelijk karakter, Zuid-Nederland, studentenstad	494
Utrecht	294.742	68.568 (23%)	Stedelijk karakter, West-Nederland, studentenstad	1.123
Vlaardingen	70.855	12.856 (18%)	Stedelijk karakter, West-Nederland	328
Totaal	1.557.425	20%		

Uitvoering toezicht

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de werkzaamheden van de toezichthouders. De toezichthouders hebben hun werkzaamheden ingedeeld in een procentueel aandeel van hun totale inzet (=100%).

Tabel b Tijdsbesteding toezichthouders, gemiddeld over alle pilotdeelnemers

Taken toezichthouder	Percentage
Vorbereiding toezicht	10%
Inrichtingencontroles	20%
Leeftijdsgrenzeninspecties	30%
Opstellen boeterapporten en schriftelijke waarschuwingen	10%
Verslaglegging controles	12%
Intern overleg, beheer, monitoring, opleiding, etc.	12%
Overig (tankstations, drogisterijen, etc.)	6%
Totaal	100%

Kwantitatieve resultaten toezicht DHW

Gebruikte afkortingen

C horeca	= Commerciële horeca/drankverstrekkers
PC horeca	= Paracommerciële horeca/drankverstrekkers
Supermarkt en slijterij	= Supermarkten en slijterijen
Tijdelijke ontheffing	= Tijdelijke DHW-ontheffing (artikel 35) voor evenementen, buurtfeesten, e.d.
Overige	= Inrichtingen die zonder vergunning drank verstrekken
BR	= Boeterapport
SW	= Schriftelijke waarschuwing
NB	= Niet bekend

Aantal toezichtcontroles

In tabel c zijn de aantallen controles per pilotdeelnemer weergegeven voor het jaar 2007, het jaar vóór de pilot. De controles zijn uitgevoerd door de VWA. Tabel d en e geven de controlegegevens voor respectievelijk 2008 en 2009 (tot en met september) weer. Het gaat in de onderstaande tabellen om alle controles en hercontroles die in een jaar zijn uitgevoerd.

Tabel c Aantal (her)controles DHW in 2007 (uitgevoerd door de VWA)

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Overige	Totaal
Pilotdeelnemer A	40	51	29	3	18	141
Pilotdeelnemer B	70	28	24	18	19	159
Pilotdeelnemer C	30	4	3	2	1	40
Pilotdeelnemer D	15	2	19	0	16	52
Pilotdeelnemer E	73	2	11	12	6	104
Pilotdeelnemer F	56	23	31	0	30	140
Pilotdeelnemer G	150	75	42	7	25	299
Pilotdeelnemer H	11	11	13	5	14	54
Pilotdeelnemer I	53	39	41	2	30	165
Pilotdeelnemer J	92	33	83	5	14	227
Pilotdeelnemer K	0	3	2	1	1	7
Pilotdeelnemer L	37	21	5	1	1	65
Pilotdeelnemer M	36	16	39	7	9	107
Pilotdeelnemer N	84	20	35	13	51	203
Pilotdeelnemer O	14	5	13	3	4	39
Gemiddeld aantal controles	51	22	26	5	16	120

Tabel d Aantal (her)controles DHW in 2008

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Overige	Totaal
Pilotdeelnemer A	281	45	158	10	77	571
Pilotdeelnemer B	152	27	38	20	12	249
Pilotdeelnemer C	76	16	24	25	16	157
Pilotdeelnemer D	213	15	75	6	42	351
Pilotdeelnemer E ¹⁾	670	20	40	15	2	747
Pilotdeelnemer F	23	6	20	1	2	52
Pilotdeelnemer G	117	8	92	5	0	222
Pilotdeelnemer H	19	3	28	32	11	93
Pilotdeelnemer I	111	50	40	27	15	243
Pilotdeelnemer J	76	4	29	7	0	116
Pilotdeelnemer K	110	26	26	45	35	242
Pilotdeelnemer L	17	11	15	1	7	51
Pilotdeelnemer M	112	39	114	43	23	331
Pilotdeelnemer N	159	7	99	27	3	295
Pilotdeelnemer O	98	41	70	9	8	226
Gemiddeld aantal controles²⁾	110	20	60	20	20	230

¹⁾ Bij pilotdeelnemer E controleren de DHW-toezichthouders alleen bij alcoholverstrekkende inrichtingen alleen op leeftijdsgrenzen (art. 20 DHW)

²⁾ De gegevens van pilotdeelnemer E zijn niet in het gemiddelde meegenomen, omdat zij alleen op artikel 20 van de DHW controleren.

Toelichting tabel e

Bij de onderstaande tabel is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- ▶ Geen van de pilotdeelnemers heeft een volledig jaar toezicht kunnen uitvoeren. De meeste pilotdeelnemers zijn met het uitvoeren van toezicht gestart in het tweede en enkele zelfs in het derde kwartaal van 2008. Een van de redenen hiervoor is dat de werving en opleiding van de toezichthouders grotendeels in 2008 hebben plaatsgevonden.
- ▶ Ook hebben vrijwel alle pilotdeelnemers eerst hun DHW-vergunningenbestand moeten actualiseren voordat er controles konden worden uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een vertraging in de uitvoering van het toezicht.
- ▶ Daarnaast hebben niet alle pilotdeelnemers 2 fte toezichthouders in dienst, soms is de aanstelling parttime.
- ▶ Ook kenden enkele pilots personele problemen, verschillende toezichthouders zijn om uiteenlopende redenen enkele maanden uit de roulatie geweest of zelfs helemaal gestopt.

Bovenstaande aspecten hebben consequenties voor het aantal controles dat de pilotdeelnemer kan uitvoeren.

Tabel e Aantal (her)controles DHW in 2009 (tot en met september)

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Overige	Totaal
Pilotdeelnemer A	199	70	118	40	96	523
Pilotdeelnemer B	248	81	312	44	73	758
Pilotdeelnemer C	52	17	22	26	15	132
Pilotdeelnemer D	189	13	80	12	24	318
Pilotdeelnemer E	484	4	80	20	0	588
Pilotdeelnemer F	201	81	52	55	13	402
Pilotdeelnemer G	164	48	16	15	0	243
Pilotdeelnemer H	86	40	185	70	30	411
Pilotdeelnemer I	42	6	14	13	0	75
Pilotdeelnemer J	185	16	99	20	4	324
Pilotdeelnemer K	108	73	22	76	20	299
Pilotdeelnemer L	113	11	25	14	14	177
Pilotdeelnemer M	190	83	114	120	40	547
Pilotdeelnemer N	217	19	77	38	50	401
Pilotdeelnemer O	65	26	47	16	6	160
Gemiddeld aantal controles²⁾	150	40	85	40	25	340

¹⁾ Bij pilotdeelnemer E controleren de DHW-toezichthouders alleen op leeftijdsgrenzen bij alcoholverstrekkende inrichtingen.

²⁾ De gegevens van pilotdeelnemer E zijn niet in het gemiddelde meegenomen, omdat zij alleen op artikel 20 van de DHW (leeftijdsgrenzencontroles) controleren.

Aantal hercontroles

In de tabellen f en g is het aantal hercontroles in het kader van het toezicht op de DHW weergegeven en is het percentage aangegeven van de controles waarop een hercontrole is gevolgd. Dit percentage geeft in grote lijnen aan bij hoeveel controles er een hercontrole is uitgevoerd. Hercontroles volgen in de regel op een constatering. De percentages geven daarmee echter nog geen exacte indicatie van het naleefgedrag aan, omdat er tijd tussen de controle (uitgevoerd in 2008) en hercontrole (uitgevoerd in 2009) kan zitten. Ook kan er bij de eerste controle direct een boeterapport zijn opgesteld (artikel 20: overtreden van de leeftijdsgrenzen), zonder dat er een hercontrole plaatsvindt.

Tabel f Aantal hercontroles DHW in 2008 met, absoluut en als percentage van het aantal controles.

	C horeca		PC horeca		Supermarkt en slijterij		Tijdelijke ontheffing		Overige		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Pilotdeelnemer A	8	3%	0	0%	4	3%	1	11%	0	0%	13	2%
Pilotdeelnemer B	24	19%	12	80%	0	0%	10	100%	2	20%	48	24%
Pilotdeelnemer C	9	13%	4	33%	5	26%	0	0%	3	28%	21	15%
Pilotdeelnemer D	17	9%	0	0%	8	12%	1	20%	7	20%	33	10%
Pilotdeelnemer E	20	3%	5	25%	25	63%	2	13%	0	0%	50	7%
Pilotdeelnemer F	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%
Pilotdeelnemer G	22	23%	1	14%	33	56%	0	0%	0	0%	56	34%
Pilotdeelnemer H	2	12%	0	0%	3	12%	2	7%	2	22%	9	11%
Pilotdeelnemer I	40	56%	10	25%	0	0%	5	23%	0	0%	55	29%
Pilotdeelnemer J	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Pilotdeelnemer K	45	70%	11	73%	11	73%	0 ¹⁾	0%	15	75%	82	51%
Pilotdeelnemer L	3	21%	0	0%	2	15%	0	0%	0	0%	5	11%
Pilotdeelnemer M	8	8%	0	0%	3	3%	1	2%	1	5%	13	4%
Pilotdeelnemer N	59	59%	3	75%	45	69%	4	17%	1	50%	112	61%
Pilotdeelnemer O	8	9%	2	5%	5	8%	2	29%	0	0%	17	8%

¹⁾ Bij pilotdeelnemer K zijn geen hercontroles geweest bij tijdelijke evenementen (ontheffing artikel 35 DHW) vanwege het tijdelijke karakter van de vergunningplichtige activiteit en omdat de toezichthouders 2008 gebruiken om te inventariseren, te leren en voor te lichten.

Tabel g Aantal hercontroles DHW in 2009 (t/m september), absoluut en als percentage van het aantal controles

	C horeca		PC horeca		Supermarkt en slijterij		Tijdelijke ontheffing		Overige		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Pilotdeelnemer A	3	2%	3	4%	2	2%	6	18%	0	0%	14	3%
Pilotdeelnemer B	14	6%	7	9%	0	0	2	5%	2	3%	25	3%
Pilotdeelnemer C	4	8%	2	13%	2	10%	0	0%	2	15%	10	8%
Pilotdeelnemer D	34	22%	0	0%	6	8%	0	0%	5	26%	45	16%
Pilotdeelnemer E	37	8%	0	0%	40	50%	2	10%	0	0%	79	13%
Pilotdeelnemer F	12	6%	6	8%	1	2%	4	8%	1	8%	24	6%
Pilotdeelnemer G	30	22%	10	26%	0	0%	4	36%	0	0%	44	22%
Pilotdeelnemer H	6	8%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	6	1%
Pilotdeelnemer I	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Pilotdeelnemer J	48	35%	0	0%	49	98%	0	0%	0	0%	97	43%
Pilotdeelnemer K	48	80%	33	83%	11	100%	32	73%	8	67%	132	79%
Pilotdeelnemer L	1	1%	0	0%	0	0%	2	14%	0	0%	3	2%
Pilotdeelnemer M	24	14%	6	8%	7	7%	2	2%	4	11%	43	9%
Pilotdeelnemer N	82	61%	5	36%	34	79%	5	15%	13	35%	139	53%
Pilotdeelnemer O	4	7%	2	8%	1	2%	0	0%	0	0%	7	5%

Schriftelijke waarschuwingen

In de volgende tabellen zijn de schriftelijke waarschuwingen naar aanleiding van de controles op de DHW weergegeven voor 2008 en 2009 (tot en met september).

Tabel h Aantal schriftelijke waarschuwingen verstuurd in 2007 (door de VWA)

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	4	1	0	0	5
Pilotdeelnemer B	6	4	1	0	11
Pilotdeelnemer C	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer D	4	0	1	0	5
Pilotdeelnemer E	4	1	0	6	11
Pilotdeelnemer F	17	4	2	0	23
Pilotdeelnemer G	49	18	4	3	74
Pilotdeelnemer H	1	1	1	1	4
Pilotdeelnemer I	13	6	3	1	23
Pilotdeelnemer J	33	3	4	4	44
Pilotdeelnemer K	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer L	5	7	0	0	12
Pilotdeelnemer M	2	0	0	1	3
Pilotdeelnemer N	6	1	2	0	9
Pilotdeelnemer O	0	0	0	2	2
Totaal	144	46	18	18	226

Tabel i Aantal schriftelijke waarschuwingen verstuurd in 2008

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	15	6	1	2	24
Pilotdeelnemer B	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer C	7	4	5	1	17
Pilotdeelnemer D	32	1	8	0	41
Pilotdeelnemer E	170	10	2	1	183
Pilotdeelnemer F	21	6	4	0	31
Pilotdeelnemer G	21	2	5	1	29
Pilotdeelnemer H	3	0	4	0	7
Pilotdeelnemer I	44	20	4	12	80
Pilotdeelnemer J	32	0	19	3	54
Pilotdeelnemer K	1	0	1	0	2
Pilotdeelnemer L	3	0	1	0	4
Pilotdeelnemer M	36	13	8	2	59
Pilotdeelnemer N	35	4	10	21	70
Pilotdeelnemer O	8	4	5	1	18
Totaal	429	70	77	44	620

¹⁾ Bij pilotdeelnemer B zijn, naast een schriftelijke waarschuwing, ook twee mondelinge waarschuwingen afgegeven.

²⁾ Bij pilotdeelnemer D is een mondelinge waarschuwing afgegeven bij een tijdelijk evenement.

³⁾ Bij pilotdeelnemer M zijn twee schriftelijke waarschuwingen afgegeven aan 'overige inrichtingen' (tankstations, drogisterijen), inrichtingen die niet over een DHW-vergunning beschikken.

Tabel j Aantal schriftelijke waarschuwingen verstuurd in 2009 (tot en met september)

	C horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	14	16	3	7	40
Pilotdeelnemer B	4	2	1	3	11
Pilotdeelnemer C	8	3	5	1	17
Pilotdeelnemer D	8	0	1	0	9
Pilotdeelnemer E	94	0	3	16	113
Pilotdeelnemer F	8	9	3	2	22
Pilotdeelnemer G	53	27	1	0	81
Pilotdeelnemer H	6	0	5	0	11
Pilotdeelnemer I	15	1	2	6	24
Pilotdeelnemer J	60	4	6	6	76
Pilotdeelnemer K	19	7	1	12	39
Pilotdeelnemer L	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer M	29	13	2	10	54
Pilotdeelnemer N	77	3	8	4	92
Pilotdeelnemer O	4	2	1	0	7
Totaal	400	87	42	67	596

In tabel k wordt het aantal schriftelijke waarschuwingen weergegeven, geordend naar het artikel uit de DHW. De opgenomen aantallen zijn totalen over alle vijftien pilotdeelnemers.

Tabel k Aantal schriftelijke waarschuwingen (SW) opgedeeld naar DHW-artikel in 2008 en 2009 (tot en met september), voor de gehele pilotgroep

	Korte omschrijving	Aantal SW 2007	Aantal SW 2008	Aantal SW 2009
Artikel 3	Verstrekken alcohol zonder (geldige) vergunning	102	114	119
Artikel 4, lid 1	Specifieke lokale voorschriften voor paracommerciële activiteiten door burgemeester en wethouder vastgelegd		0	3
Artikel 4, lid 2	Beperking van bovengenoemd voorschrift		0	1
Artikel 7	Aparte vergunning voor horecabedrijf en/of slijtersbedrijf		1	0
Artikel 8	Leidinggevenden dienen aan voorgeschreven eisen te voldoen, waaronder voldoende inzicht en kennis m.b.t. sociale hygiëne		6	0
Artikel 9, lid 1	Paracommerciële instelling dient reglement te hebben waarin de schenktijden en op gebied van sociale hygiëne gekwalificeerd barpersoneel, worden gewaarborgd	0	0	1
Artikel 9, lid 2	Het reglement van het bestuur van een paracommerciële inrichting geeft in ieder geval aan op welke dagen en tijdstippen bedrijfsmatig of anders dan om niet alcohol wordt verstrekt, deze dagen en tijdstippen staan duidelijk zichtbaar in de horecalokaliteit aangegeven	0	3	1
Artikel 9, lid 3	Het reglement voorziet in de wijze waarop wordt toegezien op de naleving	0	0	1
Artikel 11	De krachtens artikel 3 verleende vergunning geldt niet voor andere gedeelten van de openbare weg dan die door B&W zijn toegestaan	0	3	0
Artikel 12, lid 1	Verbod om alcohol te verstrekken voor gebruik ter plaatse anders dan in een in de vergunning vermelde horecalokaliteit of terras	10	34	34
Artikel 12, lid 2	Verbod om sterke drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse anders dan in vergunde slijtlokaliteit	1	0	0
Artikel 13, lid 1	Verbod om in horecalokaliteit of terras alcohol te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse	1	11	4
Artikel 13, lid 2	Verbod om in een slijtlokaliteit alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse of toe te laten dat daar alcoholhoudende drank wordt genuttigd	0	0	1

	Korte omschrijving	Aantal SW 2007	Aantal SW 2008	Aantal SW 2009
Artikel 14, lid 1	Verbod om een slijtlokaliteit gelijktijdig in gebruik te hebben voor het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten dan die welke tot het slijtersbedrijf behoren	0	1	2
Artikel 14, lid 2	Verbod om een horecalokaliteit of terras ook in gebruik te hebben voor het uitoefenen van kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel, tenzij het verkoop van etenswaren betreft die gereed zijn voor consumptie	4	0	1
Artikel 15, lid 2	Verbod dat de slijtlokaliteit in rechtstreekse verbinding staat met een ruimte waarin de kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel wordt uitgeoefend	0	1	1
Artikel 18, lid 1	Verbod in de uitoefening van een ander bedrijf dan het slijtersbedrijf zwakalcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse aan particulieren te verstrekken	8	0	25
Artikel 18, lid 3	Winkels die overwegend andere artikelen dan alcoholhoudende dranken verkopen, dienen zwak alcoholhoudende dranken zodanig in de besloten ruimten te plaatsen dat deze duidelijk te onderscheiden zijn van alcoholvrije dranken	0	7	3
Artikel 20, lid 1	Verbod op verkoop van zwak alcoholhoudende drank aan jongere < 16	8	21	24
Artikel 20, lid 2	Verbod op verkoop van sterk alcoholhoudende drank aan jongere < 18		1	1
Artikel 20, lid 4	Vaststelling van leeftijdsgrens geschiedt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1.1 Wet op de Identificatieplicht of bij AMvB aangewezen ander document	4	4	7
Artikel 20, lid 6	Ontbreken van de aanduiding van leeftijdsgrenzen bij de ingang en bij de plaatsen waar alcohol wordt verstrekt	11	100	85
Artikel 22, lid 1	Verbod op alcoholverstrekking in winkels van benzinestations en van wegrestaurants	0	2	0
Artikel 24, lid 1	Het niet aanwezig zijn van een leidinggevende (overtreding vergunningvoorschrift)	66	240	186
Artikel 24, lid 2	Verbod in een slijt- of horecalokaliteit gedurende de tijd dat daarin dranken worden verstrekt, personen jonger dan 16 jaar dienst te laten doen	0	0	1

	Korte omschrijving	Aantal SW 2007	Aantal SW 2008	Aantal SW 2009
Artikel 25, lid 1	Verbod op aanwezigheid van alcohol in voor publiek toegankelijke bedrijfsruimte, tenzij er rechtmatig een horeca- of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend	10	42	31
Artikel 25, lid 2	Verbod op nuttiging van alcohol in voor publiek toegankelijke bedrijfsruimte, tenzij er rechtmatig een horecabedrijf wordt uitgeoefend	1	11	42
Artikel 25, lid 3	Verbod op aanwezigheid van alcohol in een vervoermiddel dat wordt gebruikt voor rondtrekkende kleinhandel	0	3	0
Artikel 29, lid 2	De vergunning of een afschrift daarvan is in de inrichting aanwezig	0	64	50
Artikel 30	Indien een inrichting een zodanige verandering ondergaat dat zij niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning gegeven omschrijving, is de vergunninghouder verplicht bedoelde wijziging binnen één maand bij B&W te melden	0	12	22
Artikel 35, lid 1 en 2	Ontheffing door de burgemeester voor het tijdelijk verstrekken van zwak alcoholhoudende drank Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend; aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden	0	2	21
Overige		0	12	6
Totaal		226	612	668

Boeterapporten

Tabel l geeft het aantal boeterapporten weer die in 2007 door de VWA zijn opgesteld. In de tabellen m en n is het aantal boeterapporten opgenomen dat de pilotdeelnemers bij de afdeling Bestuurlijke Boete heeft ingediend. Hierbij rekenen we een boeterapport per overtreding. Niet alle boeterapporten zijn daadwerkelijk opgelegd, vanwege vorm- of inhoudelijke fouten. De in de tabel genoemde gegevens zijn geverifieerd met de gegevens van het Bureau Bestuurlijke Boetes, dat de boeterapporten ten uitvoer brengt.

Tabel l Aantal boeterapporten opgesteld in 2007 (door de VWA)

	C Horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	0	1	1	0	2
Pilotdeelnemer B	1	0	0	2	3
Pilotdeelnemer C	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer D	0	0	0	2	2
Pilotdeelnemer E	0	2	1	1	4
Pilotdeelnemer F	2	0	5	0	7
Pilotdeelnemer G	1	1	0	1	3
Pilotdeelnemer H	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer I	4	0	1	0	5
Pilotdeelnemer J	5	0	7	3	15
Pilotdeelnemer K	0	1	0	0	1
Pilotdeelnemer L	1	0	0	1	2
Pilotdeelnemer M	1	0	1	3	5
Pilotdeelnemer N	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer O	2	0	0	0	2
Totaal	18	5	16	13	52

Tabel m Aantal boeterapporten opgesteld in 2008

	C Horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer B	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer C	0	0	4	0	4
Pilotdeelnemer D	5	0	3	1	9
Pilotdeelnemer E	1	0	4	1	6
Pilotdeelnemer F	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer G	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer H	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer I	9	0	0	3	12
Pilotdeelnemer J	3	0	0	0	3
Pilotdeelnemer K	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer L	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer M	1	0	2	2	5
Pilotdeelnemer N	5	0	1	1	7
Pilotdeelnemer O	4	0	2	1	7
Totaal	30	0	16	9	55

Tabel n Aantal boeterapporten opgesteld in 2009 (tot en met september)

	C Horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Tijdelijke ontheffing	Totaal
Pilotdeelnemer A	2	2	0	0	4
Pilotdeelnemer B	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer C	1	0	2	0	3
Pilotdeelnemer D	3	0	1	0	4
Pilotdeelnemer E	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer F	3	0	1	0	4
Pilotdeelnemer G	5	0	2	0	7
Pilotdeelnemer H	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer I	0	0	0	1	1
Pilotdeelnemer J	0	0	1	0	1
Pilotdeelnemer K	1	0	0	0	1
Pilotdeelnemer L	0	0	0	0	0
Pilotdeelnemer M	9	4	3	2	18
Pilotdeelnemer N	9	0	0	1	10
Pilotdeelnemer O	0	0	0	1	1
Totaal	34	6	10	5	55

In tabel o hebben we het aantal opgestelde boeterapporten weergegeven naar het artikel uit de DHW. Door bijvoorbeeld vormfouten worden niet alle boeterapporten opgelegd. In de tabel hebben we opgenomen hoeveel boeterapporten zijn afgewezen. Door het aantal opgestelde boeterapporten te verminderen met het aantal afgewezen boeterapporten, krijg je het aantal boeterapporten dat daadwerkelijk leidt tot het opleggen van een boete. De boeterapporten over 2007 zijn opgelegd door de VWA. Uit de gegevens van de VWA is niet te achterhalen hoeveel boeterapporten zijn afgewezen.

Tabel o Aantal boeterapporten (BR) opgedeeld naar DHW-artikel, voor de gehele pilotgroep

	Korte omschrijving	Aantal BR 2007	Aantal BR 2008	Aantal BR 2009 (t/m september)
Artikel 3	Verstrekken alcohol zonder (geldige) vergunning	9	8 (waarvan 3 afgewezen)	9 (waarvan 2 afgewezen)
Artikel 20, lid 1	Verbod op verkoop van zwak alcoholhoudende drank aan jongere < 16	29	18 (waarvan 4 afgewezen)	12
Artikel 20, lid 2	Verbod op verkoop van sterk alcoholhoudende drank aan jongere < 18	5	3	2
Artikel 20, lid 3	Verbod op aanwezigheid in slijterij van jongere < 16, tenzij onder toezicht van persoon > 20 jaar	0	1	0
Artikel 20, lid 6	Ontbreken van de aanduiding van leeftijdsgrenzen bij de ingang en bij de plaatsen waar alcohol wordt verstrekt	0	1 (waarvan 1 afgewezen)	2
Artikel 24, lid 1	Het niet aanwezig zijn van een leidinggevende (overtreding vergunningvoorschrift)	2	19 (waarvan 2 afgewezen)	15 (waarvan 1 afgewezen)
Artikel 25, lid 1	Verbod op aanwezigheid van alcohol in voor publiek toegankelijke bedrijfsruimte, tenzij er rechtmatig een horeca- of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend	7	5	8 (waarvan 1 afgewezen)
Artikel 29, lid 2	De vergunning of een afschrift daarvan is in de inrichting aanwezig	0	0	1 (waarvan 1 afgewezen)
Onbekend artikel	Registratiegegevens bevatten geen artikelnummer	0	0	6 (waarvan 4 afgewezen)
Totaal		52	55 (waarvan 10 afgewezen)	55 (waarvan 9 afgewezen)

Bestuursdwang

Tabel p Aantal malen inzet instrument bestuursdwang

Pilotdeelnemer	Aantal in 2009	Toelichting
Pilotdeelnemer A	0	
Pilotdeelnemer B	0	
Pilotdeelnemer C	3	1x voornemen tot opleggen last onder dwangsom, 2x vergunning geweigerd met mogelijke bestuursrechtelijke maatregelen
Pilotdeelnemer D	0	
Pilotdeelnemer E	75	Voor terrasbepalingen, afwezigheid leidinggevend, drankverstrekking zonder geldige vergunning
Pilotdeelnemer F	2	1x bestuursdwang artikel 3, 1x dwangsom artikel 20 lid 1
Pilotdeelnemer G	0	
Pilotdeelnemer H	0	
Pilotdeelnemer I	1	Bestuursdwang inzake opening van horecabedrijf zonder vergunning
Pilotdeelnemer J	0	
Pilotdeelnemer K	0	
Pilotdeelnemer L	1	Dreiging bestuursdwang i.v.m. niet aanleveren stukken nieuwe vergunningaanvraag
Pilotdeelnemer M	0	
Pilotdeelnemer N	1	Bestuursdwang inzake alcoholverstrekking zonder vergunning
Pilotdeelnemer O	0	
Totaal	83	

Controlegroep

Gebruikte afkortingen

Aantal = aantal controles en hercontroles
 S = aantal schriftelijke waarschuwingen
 B = aantal boeterapporten

Tabel q Overzicht DHW-controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten in controlegemeenten (2007)

Controle gemeenten	Commerciële horeca		Paracommerciële horeca		Supermarkten en slijterijen		Niet DHW-verplichte inrichtingen		Evenementen art 35 DHW *)	
	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B
Gemeente I	15		-		24		18		5	2 B
Gemeente II	26	4 S	20	1 B	59	1 S 3 B	42	2 S	9	3 S
Gemeente III	3	1 B	2		10		1		3	
Gemeente IV	2		2	1 S	1		2		-	
Gemeente V	2	1 S	1		8		9		-	
Gemeente VI	-		1		1		3		1	1 B
Totaal	48	5 S 1 B	26	1S 1B	103	1S 3B	75	2S	18	3S 3B

Tabel r Overzicht DHW-controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten in controlegemeenten (2008)

Controle gemeenten	Commerciële horeca		Paracommerciële horeca		Supermarkten en slijterijen		Niet DHW-verplichte inrichtingen		Evenementen art 35 DHW *)	
	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B
Gemeente I	28	1 B	1	3 S	20		-		3	2 B
Gemeente II	23	2 B 1 S	8	1 S	26		-		3	1 S
Gemeente III	14	1 S	-		-		-		-	
Gemeente IV	-		-		-		-		-	
Gemeente V	1		-		3		-		-	
Gemeente VI	15	1 S	2		15		-		-	
Totaal	81	3 S 3 B	11	4S	64	-	-	-	6	1S 2B

Tabel s Overzicht DHW-controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten in controlegemeenten (2009 tot en met september)

Controle gemeenten	Commerciële horeca		Paracommerciële horeca		Supermarkten en slijterijen		Niet DHW-verplichte inrichtingen		Evenementen art 35 DHW *)	
	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B
Gemeente I	44	1 B 1 S	-		66	2 B	-		5	2 B
Gemeente II	26		4	1 B 1 S	35		-		11	
Gemeente III	-		-		1		-		-	
Gemeente IV	5		1		-		-		-	
Gemeente V	-		-		-		-		-	
Gemeente VI	9		2		40		-		1	1 S
Totaal	84	1 S 1 B	7	1S 1B	142	2 B	75	2 S	17	1 S 2 B

Tabel t Overzicht DHW-controles, schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten over 2007 - 2008 - 2009 (tot en met september)

Controle gemeenten	Commerciële horeca		Paracommerciële horeca		Super-markten en slijterijen		Niet DHW-verplichte inrichtingen		Evenementen art 35 DHW*)	
	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B	Aantal	S/B
Totaal 2007	48	5 S 1 B	26	1 S 1 B	103	1 S 3 B	75	2 S	18	3 S 3 B
Totaal 2008	81	3 S 3 B	11	4 S	64	-	-	-	6	1 S 2 B
Totaal 2009 (t/m sept)	84	1 S 1 B	7	1 S 1 B	142	2 B	75	2 S	17	1 S 2 B

