

CCV centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid

Resultaten enquête toezichthouders Drank- en Horecawet

INHOUD

1 Samenvatting 2
2 Achtergrond 3
2.1 Aanleiding 3
2.2 Opzet en Uitvoering 3
2.2.1 Fase 1: Het voortraject 4
1.2.2 Fase 2: Enquête en analyseformat ontwikkelen 4
2.2.3 Fase 3 en 4: uitzetten enquete en verwerken respons 5
2.2.4 Fase 5: analyse en rapportage 5
3 Resultaten 6
3.1 Algemeen 6
3.2 Opleiding 7
3.3 Uren en Prioriteiten 8
3.4 Testkopers 9
3.5 Minderjarigen 10
3.6 Toezicht en Handhaving 11
3.7 Preventie en handhavingsplan 13
3.8 Samenwerken 14
3.9 Blurring 15
3.10 Decentralisatie 16
3.11 Wederverstrekking 18
3.12 Afsluiting 18
4 Aanbeveling 20
5 Bijlagen 21
5.1 Bijlage 1: Overzicht van Gestelde EnquêteVragen 21

1 SAMENVATTING

In het kader van de evaluatie van de Drank- en Horecawet (DHW) is een enquête opgesteld naar de ervaringen van toezichthouders met de handhaving van de DHW. In totaal zijn er 157 reacties gegeven op de enquête. Dat betreft ruim een kwart van het totale aantal toezichthouders DHW. Hen is gevraagd naar hun mening of ervaring met betrekking tot de opleiding DHW, prioriteiten van de gemeente bij het toezicht, testkopers, minderjarigen, toezicht en handhaving, preventie, samenwerken, blurring, decentralisatie en wederverstrekking. Hieruit blijkt dat bijna alle toezichthouders de opleiding DHW gevolgd hebben en daarmee voldoende voorbereid waren op de praktijk. Gemiddeld is er 28,8 uur beschikbaar voor toezicht op en handhaving van de DHW waarvan 8 uur plaats vindt in de avond/nacht. Bijna alle gemeenten houden toezicht op verstrekkers van alcohol en ook wordt er toezicht gehouden op minderjarigen (18-). In bijna de helft van de gemeenten worden testkopers ingezet bij de handhaving van de DHW. Volgens ongeveer de helft van de toezichthouders geeft de DHW voldoende mogelijkheden om handhavend op te treden. Ruim 55 toezichthouders geven aan zich niet of slechts soms gesteund te voelen door de burgermeester, meestal omdat de belangen in de betreffende gemeenten ergens anders liggen. Samenwerking met toezichthouders uit andere gemeenten vindt in ongeveer de helft van de gevallen plaats. Blurring gaat volgens een groot deel van de toezichthouders effect hebben op de werkzaamheden van de toezichthouders. De decentralisatie wordt door een kwart van de toezichthouders die de enquête hebben ingevuld als positief ervaren. Als laatste geven veel toezichthouders aan dat de wederverstrekker strafbaar gesteld moet worden in de wet. Aanbevelingen op basis van de resultaten worden besproken.

2 ACHTERGROND

2.1 AANLEIDING

In 2016 wordt de Drank- en Horeca Wet (DHW) geëvalueerd. Onderdeel van die evaluatie is de decentralisatie naar gemeenten. In dit kader wordt onderzoek gedaan naar de stand van zaken van het lokale toezicht en de handhaving op de naleving van de Drank- en Horecawet. Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) wil niet alleen lokale beleidsmedewerkers en bestuurders bevragen over de handhaving van de wet op lokaal niveau, maar ook de toezichthouders zelf. Het zijn immers de toezichthouders die daadwerkelijk de Drank- en Horecawet toepassen in de praktijk.
Om deze reden heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), in opdracht van het ministerie van VWS een enquête uitgezet onder de toezichthouders Drank- en Horecawet. Doel van de enquête is inzicht verkrijgen in de praktijk van lokale handhaving van de DHW sinds 1 januari 2013.

In paragraaf 1.2 (opzet en uitvoering van de opdracht) wordt beschreven hoe de doelen en het beoogde resultaat behaald werden.

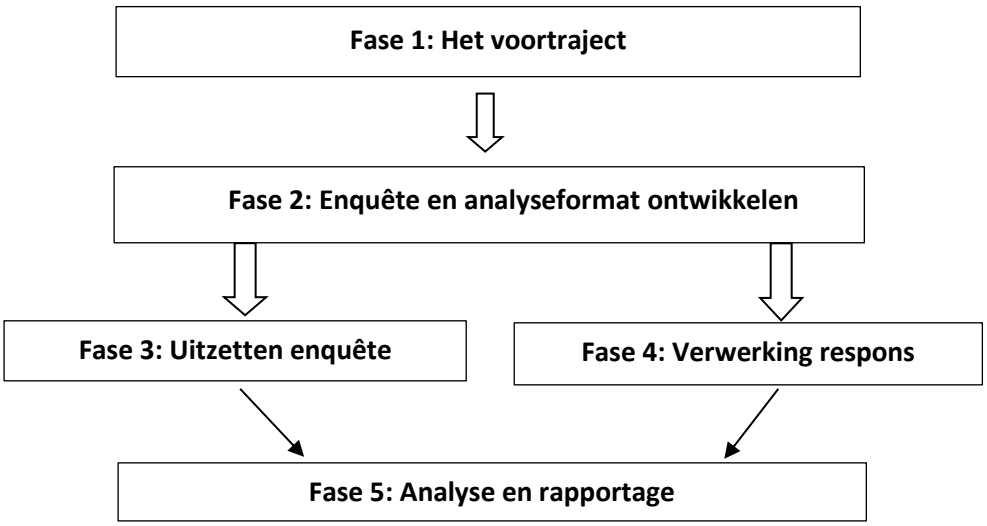
2.2 OPZET EN UITVOERING

In deze paragraaf gaan we nader in op de gebruikte onderzoeksmethoden. Achtereenvolgens beschrijven we hoe het onderzoek is uitgevoerd en hoe vorm is gegeven aan de analyse. Het onderzoek is opgedeeld in 5 fases (deze fasen konden elkaar overlappen):

1. het voortraject (richtinggevend gesprek)
2. ontwikkelen enquête en analyseformat
3. uitzetten van enquête
4. verwerking van de respons
5. analyse en rapportage.

We beschrijven iedere fase in dit hoofdstuk afzonderlijk, maar tonen eerst het gehele design in een figuur.

Figuur 1: Design



2.2.1 FASE 1: HET VOORTRAJECT

In het voortraject is voornamelijk aandacht besteed aan hoe de enquête het best uitgezet kan worden. Het CCV heeft veel ervaring met elektronische enquêtes. Met digitale programma's kunnen op een slimme manier veel mensen worden bevraagd. Hierbij is het van groot belang dat de juiste personen worden aangeschreven. Aandachtspunt hierbij is dat er een beroep moet worden gedaan op de toezichthouders en niet op de beleidsambtenaren van gemeenten.

De burgemeester is sinds 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de Drank- en Horecawet. De burgemeester kan gemeentelijk toezichthouders aanwijzen. De toezichthouder moet:

- Aangewezen zijn als Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) in domein I of domein II
- Het door de examencommissie van exameninstelling Toezicht en Handhaving (tot 1 januari 2015 NVWA) goedgekeurde examen behalen. De examenplicht geldt niet voor toezichthouders die voor 1 januari 2013 aangewezen waren als DHW-toezichthouder en onafgebroken gewerkt hebben als DHW-toezichthouder en een gelijkwaardige opleiding hebben gevolgd. Voor 1 januari 2015 was de NVWA verantwoordelijk voor het examineren van de toezichthouders. Na 1 januari 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor de examinering bij de exameninstelling Toezicht en Handhaving.

Om de juiste e-mailadressen te verkrijgen is gebruik gemaakt van een getrapte strategie. Ten eerste is getracht om de e-mailadressen te verkrijgen via organisaties die zich bezighouden met het examineren van de toezichthouders en een brancheorganisatie. Het gaat hier om de hierboven genoemde organisaties NVWA (uit navraag bij de NVWA blijkt dat er tot 1 januari 2015 in totaal 653 toezichthouders DHW gecertificeerd zijn) en de exameninstelling Toezicht en Handhaving. Helaas bleek het vanwege privacyaspecten niet mogelijk om de e-mailadressen te verkrijgen. Bij de opzet van het onderzoek was reeds rekening gehouden met deze mogelijkheid.

Omdat het niet mogelijk was om via de beoogde instanties aan de juiste e-mailadressen te komen is er voor gekozen om het netwerk van het CCV aan te spreken. Het CCV heeft veel contacten bij gemeenten. Ten eerste zijn er via beleidsambtenaren Openbare Orde en Veiligheid contactgegevens verkregen van de Hoofden Handhaving bij de gemeenten. Ten tweede hebben medewerkers van het CCV gemeenten gebeld waar geen warme contacten aanwezig waren. Via deze exercitie zijn veel e-mailadressen verkregen of hebben wij de mogelijkheid gekregen om de enquête uit te zetten via de hoofden handhaving.[1] Ten derde heeft de beroepsvereniging voor Nederlandse Vereniging voor Drank- en Horecawet Inspecteurs (NVDI) medewerking verleend aan het onderzoek. Zij hebben een actieve rol gespeeld bij het vormgeven van de enquête. Tevens is de enquête onder de leden van de NVDI verspreid.

1.2.2 FASE 2: ENQUÊTE EN ANALYSEFORMAT ONTWIKKELEN

In deze fase is er aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de enquête. De enquête is gemaakt met het programma surveymonkey[2]. De vragen in de enquête zijn ontwikkeld in samenspraak met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de NVDI.

[1] Tijdens de vakantieperiode was er niet altijd een contactpersoon handhaving aanwezig. Bij deze gemeenten is de enquête naar het algemene e-mailadres verstuurd.

[2] Bijlage 1 geeft de vragen uit de gebruikte enquête weer.

2.2.3 FASE 3 EN 4: UITZETTEN ENQUETE EN VERWERKEN RESPONS

In fase 3 is de enquête uitgezet met behulp van twee programma's: E-mark en Surveymonkey. E-mark is een mailingsysteem dat de verzender in staat stelt om de acties van de gebruikers bij te houden. Dit is handig wanneer het gaat om grote aantallen gebruikers. In het bericht wat de respondenten ontvingen, stond een link naar de enquête. De enquête zelf wordt gemaakt in het systeem Surveymonkey: een programma waarmee enquêtes gemaakt en uitgezet kunnen worden.
De respondenten hebben ongeveer vier weken de tijd gehad om de enquête in te vullen. Na één week is er een herinnering verstuurd. De respons is verwerkt in een analyseformat. Op deze manier ontstaat er een overzicht van de respons per vraag, zodat de analyse op een gestructureerde wijze plaats kan vinden.

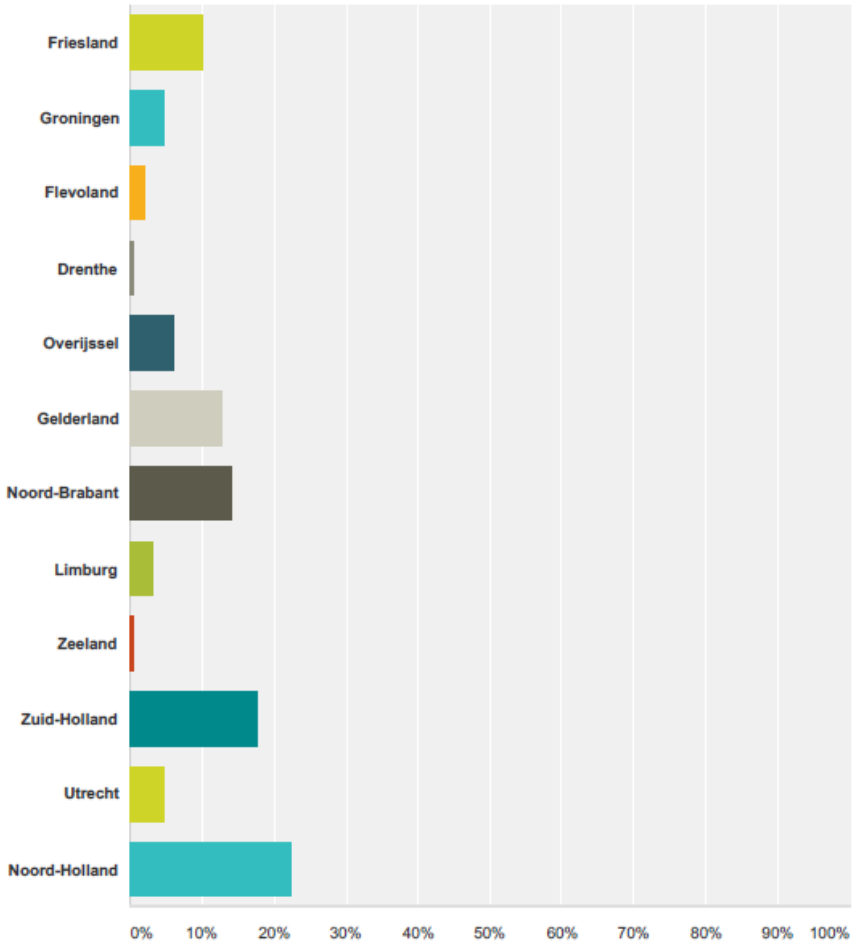
2.2.4 FASE 5: ANALYSE EN RAPPORTAGE

In fase 5 is de rapportage gemaakt door het koppelen van de informatie uit de voorgaande fasen. Deze rapportage ligt nu voor u. In hoofdstuk 2 worden de resultaten beschreven.

3 RESULTATEN

3.1 ALGEMEEN

De vragenlijst is in totaal door 147 toezichthouders DHW ingevuld. Daarvan hebben er 10 de vragenlijst voor een tweede keer ingevuld omdat zij bij meerdere gemeenten in dienst zijn als toezichthouder. Veel toezichthouders geven bovendien aan voor meerdere gemeenten te werken, maar de vragenlijst toch maar één keer in te hebben gevuld omdat de antwoorden gelden voor alle gemeenten waarbij zij in dienst zijn. Het totaal aantal reacties op de vragenlijst betreft 157 reacties, maar is dus representatief voor meerdere gemeenten. Dit aantal staat gelijk aan ongeveer 26% van het totaal aantal toezichthouders DHW in Nederland. De grootste groep toezichthouders die deze enquête hebben ingevuld is afkomstig uit de provincie Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.



Figuur 1: Antwoord op de vraag: In welke provincie bent u werkzaam?

De meeste toezichthouders zijn in dienst van een gemeente, namelijk 84% van het totaal aantal toezichthouders dat deze enquête heeft ingevuld. De overige 16% is in dienst van een particulier bedrijf. De toezichthouders in dienst van een gemeente waren gemiddeld 25 maanden in dienst. Het minimum aantal maanden in dienst betrof 0 maanden, dat betekent dat de toezichthouder waarschijnlijk enkele weken begonnen was. Het maximum aantal maanden dat een toezichthouder in dienst was betrof 120 maanden, ofwel 10 jaar.

3.2 OPLEIDING

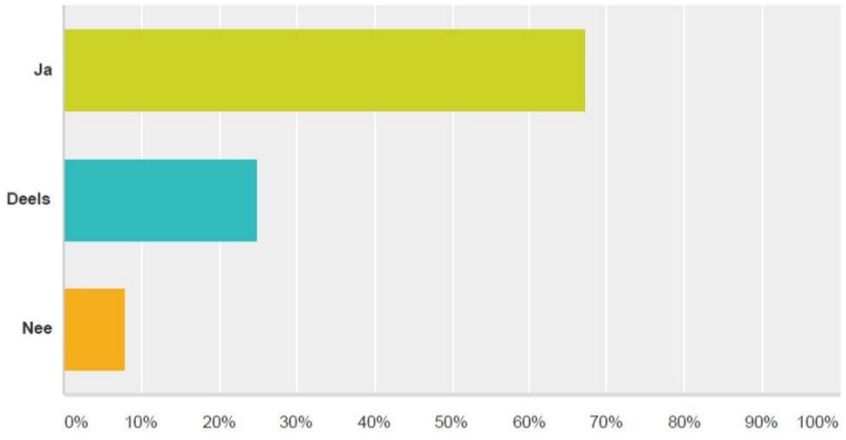
89 % van de 125 toezichthouders die de vraag over de opleiding DHW hebben beantwoord, heeft een opleiding Drank- en Horecawet gevolgd. Meer dan de helft daarvan geeft aan dat hij met de opleiding voldoende voorbereid werd op de praktijk, bijvoorbeeld door praktijkdagen. 67 toezichthouders hebben hun vraag toegelicht. Daaruit bleek dat een aantal toezichthouders geen praktijkdagen hebben gehad of een praktijkdag bestaande uit 1 dag of 2 dagen. Ongeveer de helft van de toezichthouders die een toelichting hebben gegeven, geven aan dat het wenselijk was geweest als er meer praktijktraining in de opleiding aangeboden werd. De opleiding richtte zich met name op de theorie. Eén van de respondenten verwoordt dat als volgt:

''Het merendeel was theorie. Ik heb een kleine wandeling door de winkelstraat gehad en er was een praktijkvoorbeeld in het examen en daar moest je het mee doen.''

Desalniettemin gaven een aantal toezichthouders ook aan voldoende praktijkervaring op te hebben gedaan tijdens de opleiding en dat er bijvoorbeeld veel aandacht was voor het herkennen van minderjarigen. Bovendien geeft de meerderheid ook aan dat de opleiding DHW voldeed aan de verwachtingen:

''De opleiding was erg duidelijk en soms werd er heel specifiek op bepaalde onderwerpen doorgegaan.''

De toezichthouders die vonden dat de opleiding niet aan hun verwachtingen voldeed gaven onder meer de theoretische insteek en daaraan verbonden gebrek aan praktijkervaring als reden. Ook onbekwame opleiders werden genoemd. Sommige toezichthouders gaven ook aan dat het opstellen van het boeterapport als zeer lastig werd ervaren. Er wordt volgens hen te weinig prioriteit gegeven aan het zorgvuldig uitleggen van de bijbehorende werkwijze.

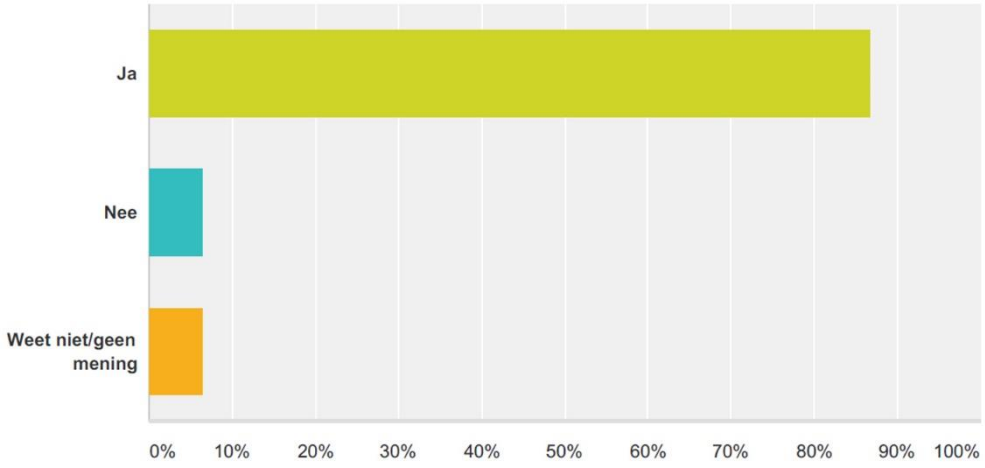


Figuur 2: Antwoord op vraag: Voldeed de opleiding DHW aan uw verwachtingen?

3.3 UREN EN PRIORITEITEN

De vraag naar hoeveel uur[3] per week de gemeente beschikbaar heeft voor toezicht op en handhaving van de DHW is door 113 toezichthouders beantwoord. Het gemiddeld aantal uur dat beschikbaar is betrof 28,8 uur. Het minimum aantal uur betrof 0 en het maximum aantal uur 300.
Gemiddeld vindt er wekelijks 8 uur van de DHW-controles plaats in de avond/nacht (22.00 – 7.00 uur). Het gaat hierbij om ruim 30% van het totaal aantal uur dat beschikbaar is per week voor DHW-controles.

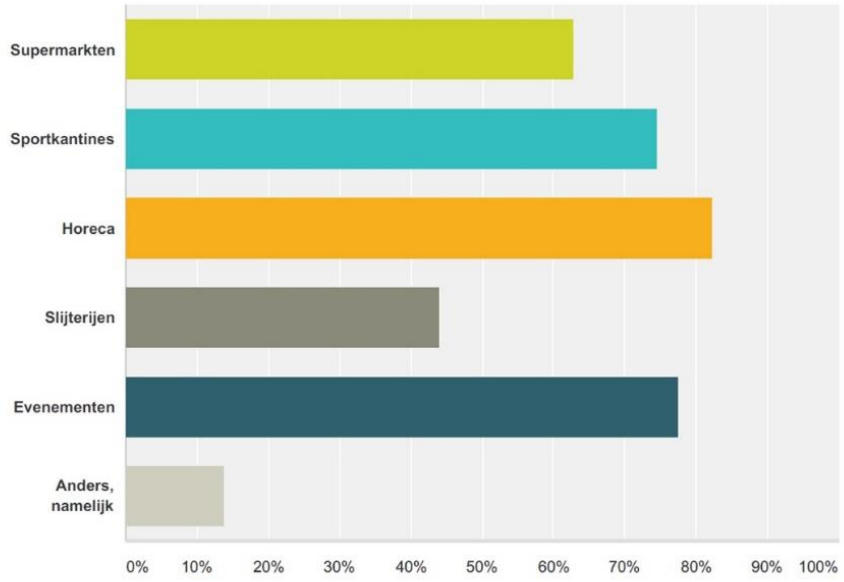
De gemeente houdt in bijna alle gevallen toezicht op verstrekkers van alcohol, namelijk met 88%.



Figuur 3: Antwoord op de vraag: Houdt de gemeente toezicht op verstrekkers van alcohol?

De gemeente houdt gemiddeld gezien 21,5 uur per week toezicht op verstrekkers van alcohol. Het minimum uur betrof 0 uur en het maximum aantal uur 288. De prioriteit van het toezicht op verstrekkers van alcohol ligt het vaakst bij horecagelegenheden. Ook evenementen en sportkantines worden veelvuldig genoemd door de toezichthouders. Toezichthouders die als antwoord 'anders, namelijk' hebben aangegeven, gaven aan dat de prioriteit bijvoorbeeld op avondwinkels lag of dat alle verstrekpunten evenveel prioriteit kregen.

[3] Het aantal gevraagde uren dat beschikbaar is voor een bepaalde activiteit per week geldt voor alle toezichthouders die in de betreffende gemeente in dienst zijn. Dat betekent dat er meer uren beschikbaar kunnen zijn dan het aantal uur waaruit een week bestaat (n.l. 168 uur).

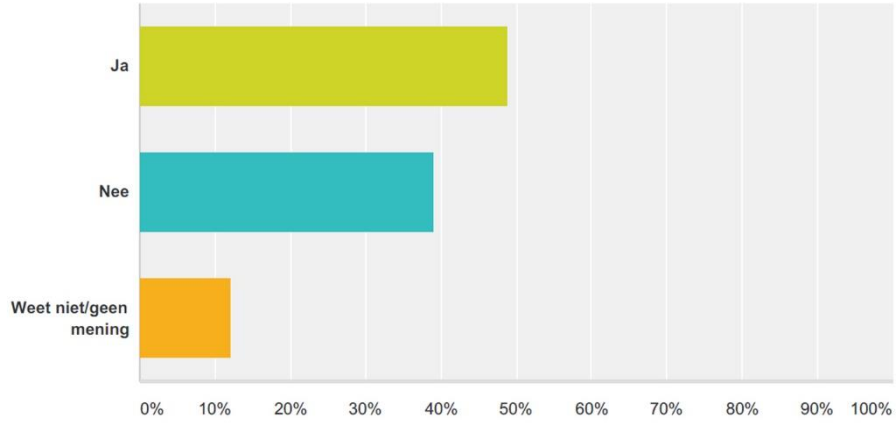


Figuur 4: Antwoord op de vraag: Waar ligt de prioriteit van het toezicht op verstrekkers van alcohol? (Meerdere antwoorden mogelijk)

3.4 TESTKOPERS

De gemeente maakt in ruim 40% van de gevallen gebruik van testkopers bij de handhaving van de DHW. Ruim 56% van de 101 toezichthouders gaf aan dat de gemeente waarvoor zij werken daar geen gebruik van maakt. 3% gaf aan dit niet te weten of daar geen mening over te hebben.

De gemeenten die wel testkopers gebruiken, zetten in de meeste gevallen (48%) alleen meerderjarige testkopers in. De gemeenten die enkel minderjarige testkopers inzetten of zowel minderjarige als meerderjarige bij de handhaving van de DHW betrof in beide gevallen 21%. Het gaat hier in beide gevallen om ruim 8 gemeenten. 10% van de toezichthouders gaf aan het niet te weten of daar geen mening over te hebben. Dit is een opvallend resultaat omdat het voorheen alleen bekend was dat minderjarigen enkel ingezet worden ten behoeve van onderzoek. Het kan zijn dat de betreffende vraag (zie bijlage: vraag 15) anders geïnterpreteerd is door de toezichthouders en daardoor dit beeld naar voren is gekomen. Wanneer een overtreding geconstateerd wordt bij de inzet van een testkoper, wordt er in ruim 48% van de gevallen een sanctie opgelegd.



Figuur 5: Antwoord op de vraag: Worden er sancties opgelegd na constatering van een overtreding bij de inzet van een testkoper?

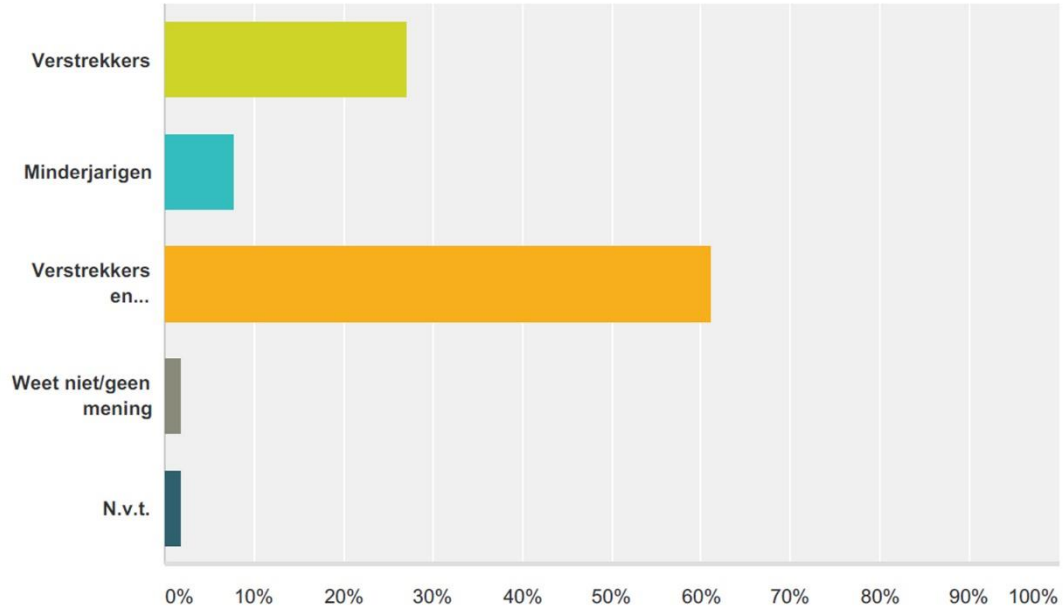
18 toezichthouders hebben hun antwoord bij deze vraag toegelicht. Hieruit blijkt dat er in veel gevallen eerst een waarschuwing gegeven wordt en pas bij herhaling een (bestuurlijke) boete opgelegd wordt.

39 toezichthouders gaven antwoord op de vraag wat hun ervaringen zijn met testkopers, hieruit blijkt dat meer dan de helft positief is over de inzet van testkopers. Een van de respondenten zegt daar het volgende over:

''Mijn ervaring is goed, alleen zou het beter zijn als handhaving met minderjarige testkopers een wettelijke basis zou hebben, zodat er ook beboet kan worden.''

3.5 MINDERJARIGEN

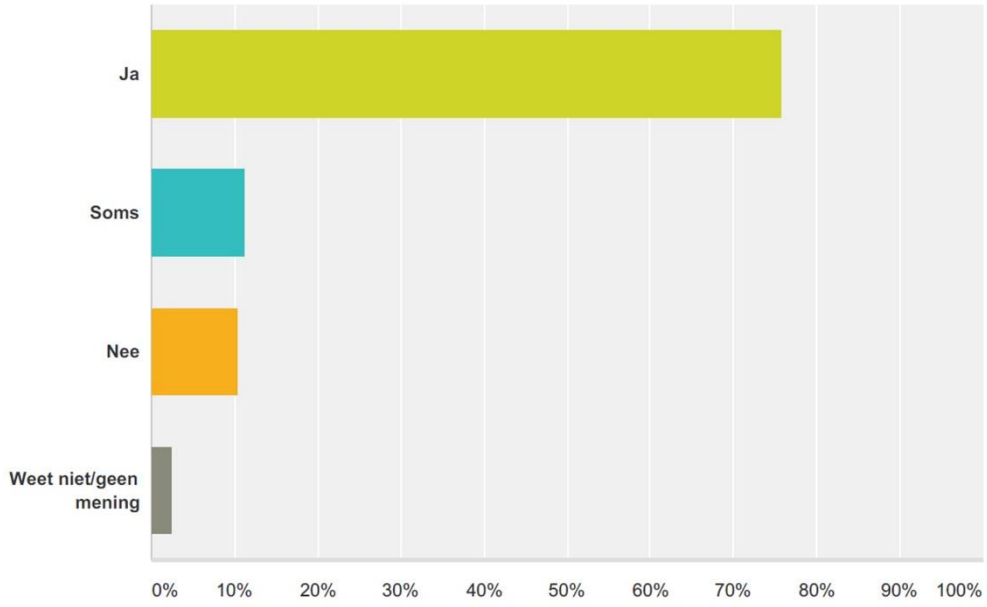
Bijna alle gemeenten houden in het kader van de DHW toezicht op minderjarigen (18-), namelijk in 89% van de 124 gevallen. Dit blijkt uit 124 reacties op de betreffende vraag. Daarvan hebben 93 toezichthouders de vervolgvraag ingevuld waarbij gevraagd werd naar het aantal uur per week dat er toezicht gehouden wordt op minderjarigen. Het gemiddeld aantal uur bleek 18,2 uur te zijn. Het minimum aantal uur is 0 en het maximum aantal uur 288. De gemeente deelt in ruim 65% van de gevallen een boete (en eventueel HALT-straffen) uit aan minderjarigen wanneer een overtreding wordt geconstateerd.
Indien er toezicht gehouden wordt in een gemeente op zowel verstrekkers als jongeren krijgen beide groepen evenveel prioriteit. Dit bleek uit 109 reacties op de betreffende vraag. Daarvan gaf 62% aan dat verstrekkers en minderjarigen evenveel prioriteit krijgen. 27% gaf aan dat de prioriteit bij verstrekkers ligt, 8% gaf aan dat de prioriteit bij minderjarigen ligt en 3% gaf aan dat niet te weten, daar geen mening over te hebben of dat het niet van toepassing is. Het zwaartepunt van het toezicht ligt dus bij de verstrekkers.



Figuur 6: Antwoord op de vraag: Indien toezicht wordt gehouden op verstrekkers én jongeren: waar ligt de prioriteit?

3.6 TOEZICHT EN HANDHAVING

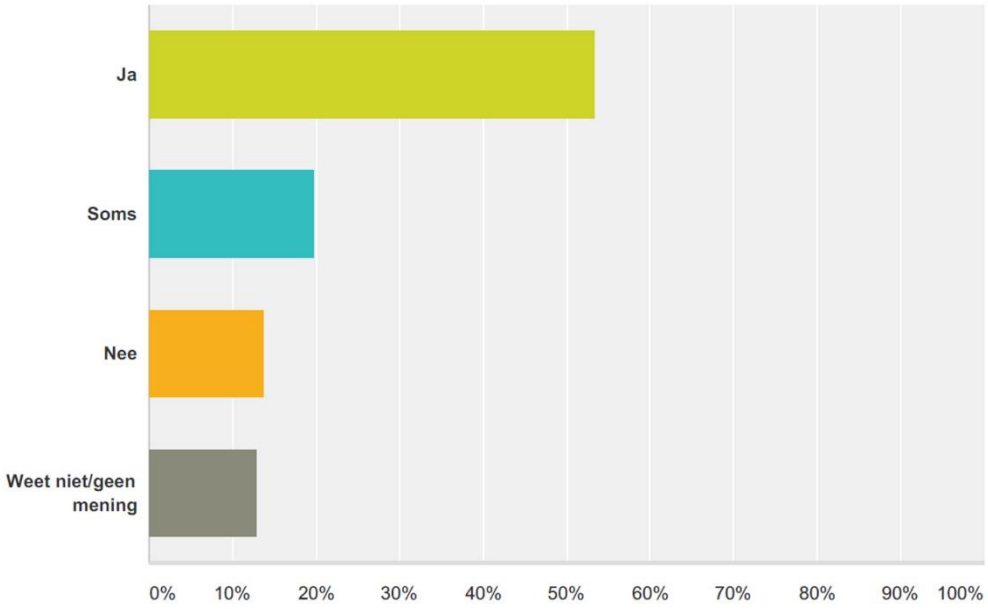
92 van de 123 toezichthouders geeft aan altijd actie te ondernemen wanneer een overtreding geconstateerd wordt. In veel gevallen wordt dan het gesprek aangegaan met de ondernemer, een waarschuwing gegeven of een bestuurlijke boete opgelegd. Veel toezichthouders geven ook aan dat actie ondernemen heel erg verschilt per situatie en soort overtreding.



Figuur 7: Antwoord op de vraag: Onderneemt u altijd actie wanneer u een overtreding constateert?

55% van de 123 toezichthouders geeft aan zich gesteund te voelen door de burgemeester als hij handhaaft. De toezichthouders die zich soms of niet gesteund voelen geven daarbij in veel gevallen aan dat de belangen in de gemeente ergens anders liggen en daardoor te veel gewaarschuwd wordt en te weinig sancties volgen. Ook wordt er in veel gevallen geen actie ondernomen door het bestuur. Een aantal toezichthouders geeft aan dat dit vaak afhankelijk is van de (lokale) ondernemer:

''Het is nog te vaak afhankelijk van welke lokale ondernemer over de streep gaat. Als het bestuur en de burgemeester het goed kunnen vinden met de betreffende ondernemer dan willen zij nog wel graag afwijken van de te nemen maatregel zoals die is vastgesteld in het handhavingsbeleid.''



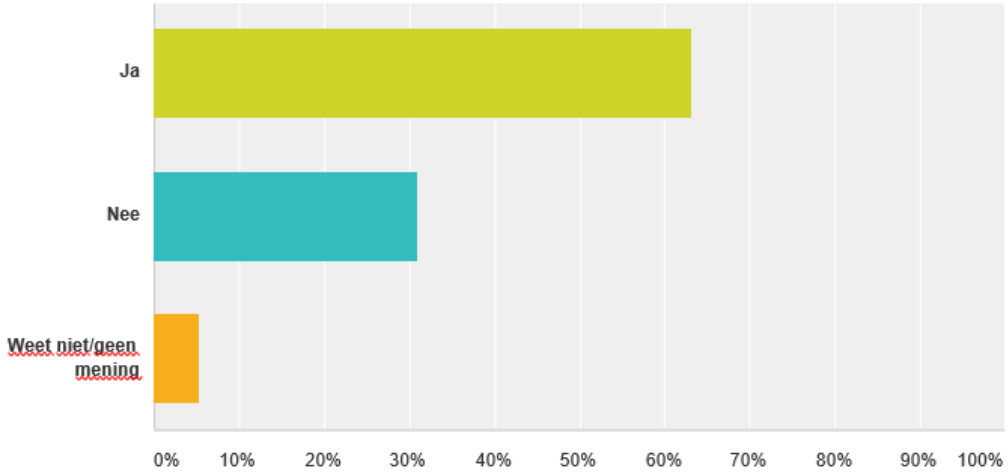
Figuur 8: Antwoord op de vraag: Voelt u zich gesteund door de burgemeester als u handhaaft?

De Drank- en Horecawet geeft volgens 83 toezichthouders voldoende mogelijkheden om handhavend op te treden, bijvoorbeeld op de leeftijdsgrens of op dronkenschap. 32 toezichthouders geven echter aan dat de wet niet voldoende mogelijkheden biedt. Meer dan de helft daarvan geeft aan dat wederverstrekkers ook strafbaar gesteld moeten worden door de wet, omdat men nu het gevoel heeft te dweilen met de kraan open. Ook wordt door toezichthouders aangegeven dat het vaststellen van dronkenschap erg moeilijk is omdat men geen blaastest mag afnemen.

''Wederverstrekking kan nu niet worden gesanctioneerd. Dit is in de praktijk een veelvuldig waargenomen overtreding waar we niets tegen kunnen doen. Ouders of meerderjarige personen verstrekken vaak alcohol aan minderjarigen. De ondernemer kan hier wel voor beboet worden, maar de feitelijke verstrekker niet.''

Naast de DHW geven 86 toezichthouders aan dat er ook andere regelgeving gebruikt wordt om alcoholoverlast aan te pakken. Een andere maatregel die gebruikt wordt is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). 30 toezichthouders geven aan enkel van de DHW gebruik te maken.

Van de 109 toezichthouders die de betreffende vraag hebben beantwoord, geeft 63% aan problemen te ervaren bij het toezicht houden op en het handhaven van de DHW.



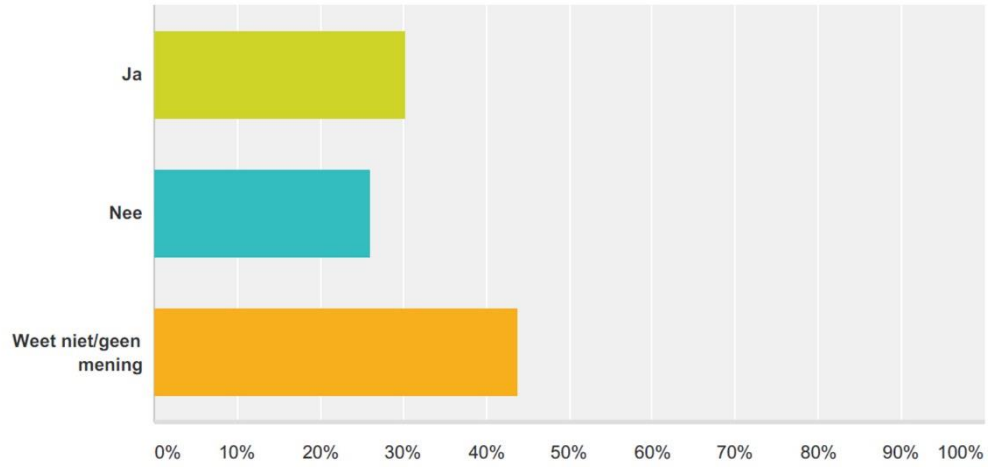
Figuur 9: Antwoord op de vraag: Ervaart u problemen bij het toezicht houden op en het handhaven van de DHW?

31% geeft aan geen problemen te ondervinden en 6% geeft aan dat niet te weten of daar geen mening over te hebben.
De volgende problemen worden door 65 toezichthouders onder andere genoemd:

- onbegrip en agressie;
- de leeftijd van de controleur zorgt ervoor dat hij opvalt bij controles in bepaalde horecagelegenheden;
- bekendheid van de toezichthouders;
- belangenverstrengelingen;
- te weinig middelen beschikbaar om effectief te kunnen handhaven;
- moeilijk constateren van wederverstrekking.

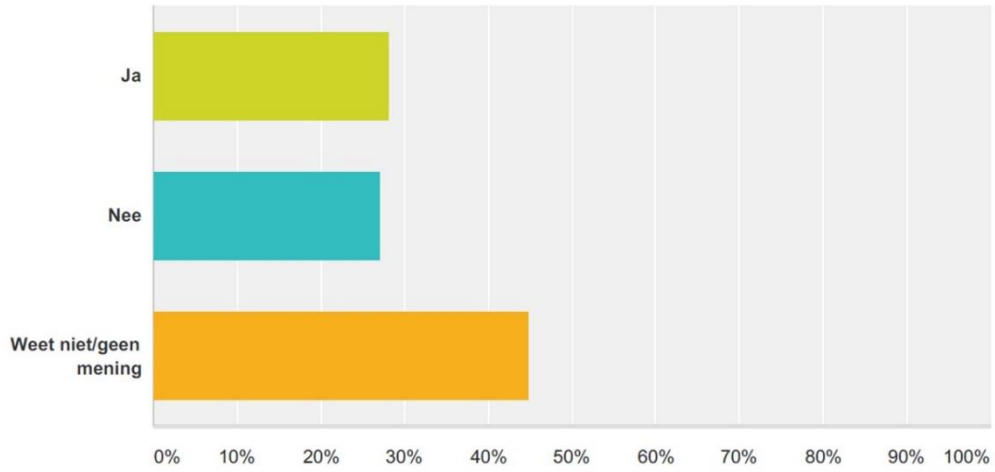
3.7 PREVENTIE EN HANDHAVINGSPLAN

Bijna alle toezichthouders kennen het preventie- en handhavingsplan van de gemeente. 15% van de 121 toezichthouders die deze vraag beantwoordden geeft echter aan deze niet te kennen. Ongeveer een derde van de toezichthouders vindt dat het preventie- en handhavingsplan van de gemeente helpt om de verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren terug te dringen. Iets meer dan een kwart vindt dat het preventie- en handhavingsplan echter geen toegevoegde waarde heeft als het gaat om het terug dringen van de verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren. De meeste respondenten stellen echter dat de plannen misschien wel een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben maar dat alleen toezicht en handhaving daadwerkelijk effect sorteren.



Figuur 10: Antwoord op de vraag: Helpt het preventie- en handhavingsplan om de verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren terug te dringen?

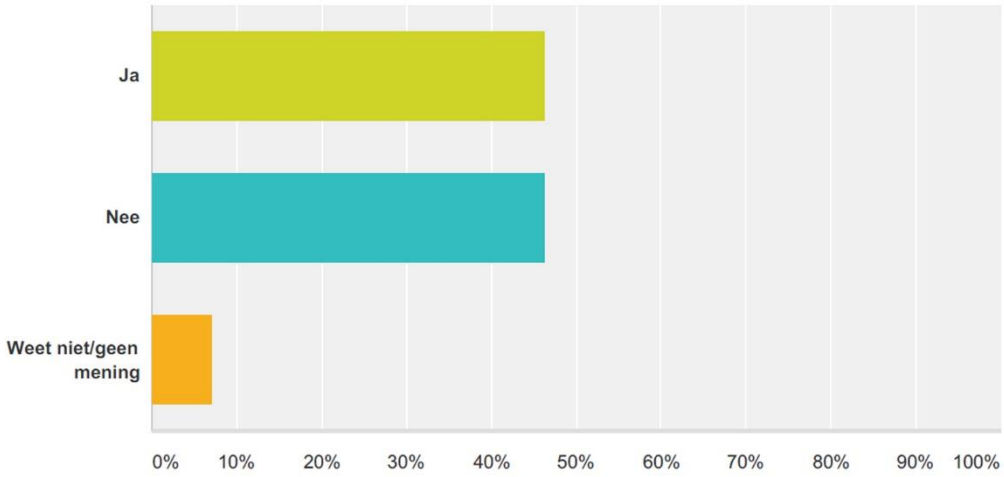
De respondenten zijn het niet eens over het feit of het handhavingsplan helpt om de gezondheidsschade bij jongeren door alcoholgebruik terug te dringen. Zo stellen sommige respondenten dat de plannen wel effect zullen hebben, maar dat dit nog enige tijd zal gaan duren. Anderen stellen juist dat jongeren zich niet aan trekken van beleid en dat het gebruik van alcohol onder jongeren niet is gewijzigd.



Figuur 11: Antwoord op de vraag: Helpt het preventie- en handhavingsplan om de gezondheidsschade bij jongeren door alcoholgebruik terug te dringen?

3.8 SAMENWERKEN

Toezichthouders die in dienst zijn van een gemeente werken in de helft van de gevallen samen met toezichthouders uit andere gemeenten. Meestal gaat dat middels een convenant of regionaal gemaakte afspraken.



Figuur 12: Antwoord op de vraag: Werken de toezichthouders van de gemeente waarvoor u werkt samen met toezichthouders uit andere gemeenten?

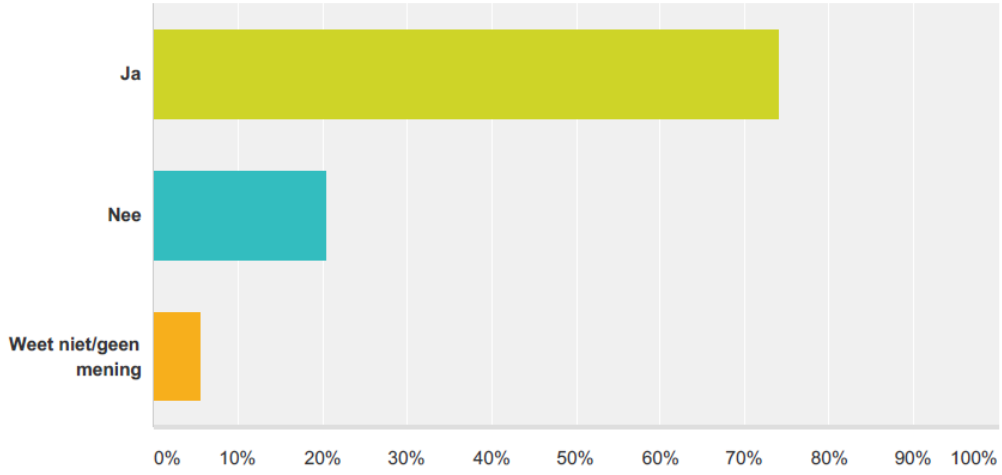
Gemeenten die samenwerken wisselen in 70% van de gevallen toezichthouders uit met andere gemeenten. De meeste toezichthouders lijken hier goede ervaringen mee te hebben. Ook heeft de uitwisseling van toezichthouders een positief neveneffect, zo stelt een van de respondenten.

"Wij werken samen met 14 andere gemeenten. Dit zorgt voor onbekende gezichten bij een controle waardoor de controle altijd neutraal wordt bekeken/behandeld.''

3.9 BLURRING

Blurring betreft mengvormen van drankverstrekkende horeca en detailhandel. Voorbeelden van dergelijke mengvormen zijn de kledingwinkel die klanten alcoholische drank schenkt, de kookboekenwinkel die flessen wijn verkoopt en het restaurant dat olijfolie of zelfgemaakte tapas verkoopt. Deze mengvormen zijn in strijd met de huidige Drank- en Horecawet.

74% van de 108 toezichthouders die deze vraag beantwoordden geeft aan dat blurring naar zijn idee effect gaat hebben op de werkzaamheden als toezichthouder.



Figuur 13: Antwoord op de vraag: Denkt u dat blurring effect gaat hebben op uw werkzaamheden als toezichthouder?

60 toezichthouders hebben een toelichting gegeven bij deze vraag. Zonder uitzondering zijn dit toezichthouders die denken dat blurring wel degelijk een groot effect gaat hebben op het werk van de toezichthouder. Blurring heeft op dit moment al veel effect op het werk, zo stellen de meesten. Ten eerste stellen de toezichthouders dat het aanbod van alcohol schenkende ondernemingen groter wordt. De toezichthouders worden door dit grotere aanbod meer belast. Hierdoor is volgens sommige respondenten ook meer personeel nodig. Ten tweede ervaren de toezichthouders op dit moment al veel negatieve gevolgen van de commerciële horeca. De 'natte' horeca moet namelijk aan relatief zware eisen voldoen voor het verkrijgen en houden van hun vergunning terwijl dit bij blurring niet het geval hoeft te zijn. Sommige respondenten stellen dat dit al regelmatig leidt tot discussies met de horecaondernemers waarbij zij eigenlijk de horeca ondernemer alleen maar gelijk kunnen geven.

"Dit levert veel vragen op van ondernemers en vanuit reguliere horeca: "hij mag het wel en ik niet". Ook zorgt dit voor meldingen/klachten die onnodig zijn. Dit gaat ten koste van tijd die we elders hadden kunnen gebruiken.''

Hieruit blijkt dus dat verschillende toezichthouders problemen ervaren met het gegeven dat de blurring rechtsongelijkheid creëert. Een van de respondenten verwoordt het als volgt:

"Als BOA ben je wettelijk verplicht om te handhaven in het kader van rechtsgelijkheid en leg je de belofte of eed af ten overstaande van de Direct toezichthouder (korpsleiding van de politie), en mag je dus geen onderscheid maken tussen ondernemers. Maar nu met de pilot blurring krijgen wij de opdracht om toe te staan dat er bij ondernemer A, die mee doet met de pilot NIET te handhaven voor overtreding x en bij ondernemer B voor hetzelfde feit WEL.''

Een aantal toezichthouders stelt dat blurring gaat zorgen voor een "grijs handhavingsgebied" wanneer niet duidelijk wordt vastgesteld welke branche, welk type alcohol mag verkopen. Helemaal indien iedere gemeente hier zelf keuzes in mag gaan maken.

Naast de onduidelijkheid over de toepassing van de wet, stelt een aantal toezichthouders ook dat blurring strijd is met de grondslagen van de Drank- en Horecawet, zoals het belang van de gezondheid en veiligheid. Economische motieven blijken hierbij zwaarder te wegen.

"Als het doel van de wet is/was dat het alcoholgebruik hierdoor af moet nemen, zal blurring hieraan zeker geen bijdragen leveren, sterker nog, het alcoholgebruik zal alleen maar toe gaan nemen en het toezicht daarop alleen maar moeilijker.''

3.10 DECENTRALISATIE

In totaal hebben 94 respondenten de vraag over hun ervaring met de decentralisatie van bevoegdheden beantwoord. Precies 50 procent van de respondenten ervaart de decentralisatie als positief, ongeveer een kwart is negatief en een kwart ziet zowel voor- als nadelen.

Positief

De toezichthouders die de decentralisatie als positief ervaren noemen ten eerste het feit dat er nu daadwerkelijk gecontroleerd wordt. Verschillende respondenten stellen dat de NVWA in het verleden de tijd of capaciteit niet had om veelvuldig te controleren. Ten tweede wordt de bekendheid met de

lokale situatie genoemd als pluspunt. De lokale toezichthouders stellen dichter bij de burgers en verstrekkers te staan. Op deze manier kan er maatwerk geleverd worden.

"Er is meer overleg tussen de gemeente en de verstrekkers en mede door de handhaving is dat alleen maar versterkt. In het begin was dit lastig, omdat het voor iedereen wennen was. De verstrekkers weten nu echter de weg voor advies te vinden en de lijntjes zijn hierdoor korter geworden."

Verder wordt gesteld dat er nu meer mogelijkheden zijn om integrale controles uit te voeren met bijvoorbeeld experts die gaan over het brandveilig gebruik van panden.

Negatief

Een kwart van de respondenten zien de decentralisatie liever teruggedraaid worden. Verschillende respondenten geven namelijk aan dat de (toezichthouders van de) gemeenten niet zo onafhankelijk kunnen werken als de NVWA dat doet. Het woord 'belangenverstrengeling' komt enkele keren terug in de reacties van deze toezichthouders. Deze 'gemeentelijke belangenverstrengeling' zou willekeur opleveren of zoals een van de toezichthouders het verwoordt:

"Ik merk dat de regels wel heel soepel gehanteerd moeten worden als een bevriende ondernemer iets wil regelen. Op sommige plekken mogen we niet komen en andere plekken is het niet nodig om te controleren.''

Ten tweede noemen de respondenten dat de decentralisatie leidt tot landelijke ongelijkheid bij de toepassing van de wet. Enkele toezichthouders geven ook aan dat de onafhankelijkheid en rechtsgelijkheid alleen kunnen worden gewaarborgd wanneer de toezicht en handhaving op rijksniveau geregeld wordt.

"Door de decentralisatie is er te veel diversiteit ontstaan. Er is landelijk totaal geen eenduidigheid meer qua handhaving, iedere gemeenten die al wat doet, doet het op zijn eigen wijze. Ook het toepassen van de landelijke wetgeving wordt op handhavend niveau volledig op "eigen" lokale wijze uitgelegd.''

Het derde en laatste punt dat wordt genoemd is de lastenverzwaring door het toezicht en de handhaving van de DHW bij gemeenten te leggen. Gevolg hiervan is dat er in sommige gemeenten niet of nauwelijks gecontroleerd wordt omdat gemeenten geen capaciteit hebben om controles uit te voeren. Daarnaast zijn gemeenten vrij in hoeverre zij prioriteit geven aan het toezicht en de handhaving op de DHW. In kleinere gemeenten kunnen toezichthouders problemen ervaren door het weinig aantal uren dat de gemeente vrijmaakt voor toezicht op en handhaving van de DHW.

"Ik ervaar het als zeer belastend. Het is alsof je tegen een automonteur zegt: "je gaat een vierdaagse opleiding volgen en daarna ben je ook stukadoor". Ik kan weinig uren DHW draaien waardoor ik niet veel tijd heb om de materie eigen te maken. Wanneer ik dienst heb moet ik alle artikelen en handhavingsplannen er weer bij zoeken. Bij de NVWA zaten experts die dat veel beter konden."

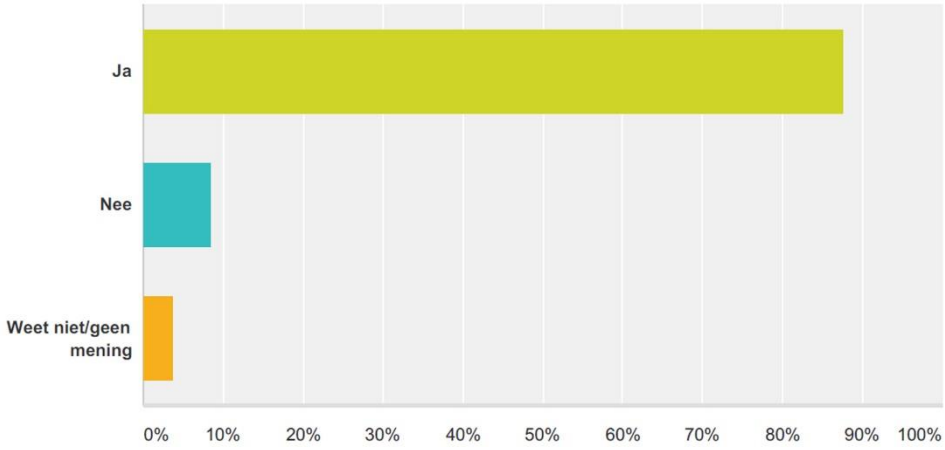
Gemengde gevoelens

Ongeveer een kwart van de toezichthouders ziet zowel voor- als nadelen aan de decentralisatie van bevoegdheden. Deze groep is positief over het maatwerk dat geleverd kan worden maar ziet tevens de lastenverzwaring bij gemeenten en de verschillen die er tussen de gemeenten waar te nemen is.

"Voordelen: lokale kennis van de situatie, de plaatselijke horeca, de jeugd, gemeentelijke organisatie en plaatselijke politiek. Nadelen: verschillende manieren van handhavend optreden tussen bijvoorbeeld buurgemeenten bij dezelfde overtreding. Leg dat maar eens uit als toezichthouder! De uitvoering van toezicht en handhaving op de DHW dient landelijk te worden vastgesteld, evenals de bijzondere bepalingen zodat toezichthouders hun werk goed uit kunnen voeren."

3.11 WEDERVERSTREKKING

88% van de 105 toezichthouders die deze vraag beantwoordden, vindt dat wederverstrekking door een meerderjarige in de publieke ruimte (zoals een sportkantine of een festival) strafbaar zou moeten worden gesteld in de wet.



Figuur 14: Antwoord op de vraag: Vindt u dat wederverstrekking door een meerderjarige in de publieke ruimte (zoals een sportkantine of een festival) strafbaar zou moeten worden gesteld in de wet?

Uit de toelichtingen blijkt dat de toezichthouders dit heel vaak tegenkomen. Voor verschillende toezichthouders is dit een frustrerende lacune in de wetgeving omdat de wederverstrekker op dit moment niet aangepakt kan worden. De toezichthouders nemen het ook op voor de horeca aangezien het voor sommige ondernemers veel inzet kost om dit tegen te gaan. Toch blijkt uit de enquête dat het de horeca ondernemer is die gestraft wordt wanneer wederverstrekking wordt geconstateerd.

"Het is een vreemd fenomeen dat de ondernemer wel wordt aangepakt maar de weder verstrekker niet. Het kan niet zo zijn dat een ondernemer, terwijl het zo soms verschrikkelijk druk is ook nog moet letten of er niet aan weder verstrekking wordt gedaan. De verantwoordelijkheid moet dan verschuiven naar de weder verstrekker."

Negen toezichthouders geven aan dat deze vorm van wederverstrekking niet strafbaar moet worden gesteld. Echter weinigen hebben hier ook een toelichting bij gegeven. De toezichthouder die hun antwoord wel toegelicht hebben, geven aan dat de wet in de praktijk moeilijk te handhaven is.

3.12 AFSLUITING

30 toezichthouders hebben geantwoord op de vraag: Heeft u nog opmerkingen, vragen of mist u informatie in de enquête? Daarop zijn in grote lijnen de volgende reacties gegeven:
Allereerst geeft ruim een vierde van deze toezichthouders aan dat er beter toezicht moet zijn op de gemeenten om er zeker van te zijn dat toezicht wordt uitgeoefend en de DHW wordt gehandhaafd. Daaraan verbonden geeft een derde van deze toezichthouders ook aan dat het om deze reden volgens

hen noodzakelijk is als het toezicht en de handhaving op de DHW weer teruggebracht wordt naar een onafhankelijke partij, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Een van de respondenten zegt daar het volgende over:

''De DHW moet terug naar de NVWA zodat men erop toe kan zien dat men handhaaft op datgene waar de wet voor bedoeld is!''

Als derde geven twee toezichthouders aan dat alcoholmisbruik afgenomen is en er meer drugsgebruik onder jongeren gesignaleerd wordt. Ook tijdens controles bij evenementen worden er minder (alcohol)overtredingen gecontacteerd, geeft deze respondent aan.
Als laatste geven een aantal toezichthouders aan de enquête als zinvol te hebben ervaren en zij zijn benieuwd naar de uitkomsten en vervolgstappen die VWS op basis van de resultaten gaat ondernemen.

4 AANBEVELING

Op basis van dit onderzoek kunnen er een aantal aanbevelingen of suggesties voor nader onderzoek gedaan worden. Allereerst blijkt dat toezichthouders hun zorg over blurring uiten en verwachten dat dit verwarring zal geven bij toezicht en handhaving. De toezichthouders hebben behoefte aan strikt gestelde kaders om willekeur te voorkomen. Verder zou blurring voor meer werk zorgen. Als blurring ingevoerd wordt, is het zinvol nader te onderzoeken wat blurring precies voor effect heeft op het werk van de toezichthouder.
Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat sommige toezichthouders een gemeentelijke belangenverstrengeling signaleren. Door de decentralisatie is het voor sommige toezichthouders lastig om een onafhankelijke positie in te nemen. Dit speelt voornamelijk in de wat kleinere gemeenten. Ook hier zou nader onderzoek naar gedaan moeten worden.
Als laatste blijkt er in de praktijk van toezichthouders veel sprake te zijn van situaties waarin wederverstrekking aan een minderjarige zich voordoet. Ruim de helft van de toezichthouders geven aan dat de daadwerkelijke wederverstrekker (niet zijnde de horecagelegenheid) strafbaar gesteld moet worden. Of wederverstrekking strafbaar gesteld moet worden, kan nader onderzocht worden. Vervolgens is het zinvol onderzoek te doen naar hoe wederverstrekking precies ingevuld moet worden als het gaat om wet- en regelgeving.

5 BIJLAGEN

5.1 BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN GESTELDE ENQUÊTEVRAGEN

Vraag 1: In welke provincie bent u werkzaam?

Vraag 2: Bent u in dienst van een gemeente of van een particulier bedrijf?

Vraag 3: Hoeveel maanden bent u bij de gemeente werkzaam als toezichthouder Drank- en Horecawet (Alleen cijfer(s) invoeren a.u.b.)

Vraag 4: Heeft u een opleiding Drank- en Horecawet gevolgd?

Vraag 5: Werd u tijdens de opleiding voldoende voorbereid op de praktijk? (bijvoorbeeld door praktijkdagen) + eventuele toelichting.

Vraag 6: Voldeed de opleiding DHW aan uw verwachtingen? + eventuele toelichting.

Vraag 7: Bent u lid van de Nederlandse Vereniging voor Drank- en Horecawet Inspecteurs (NVDI)? + Zo nee: waarom niet?

Vraag 8: Hoeveel uur per week heeft de gemeente beschikbaar voor toezicht op en handhaving van de DHW?

Vraag 9: Hoeveel uur daarvan is wekelijks beschikbaar voor DHW-controles?

Vraag 10: Hoeveel uur van de DHW-controles vindt wekelijks plaats in de avond/nacht (22.00 – 7.00 uur)?

Vraag 11: Houdt de gemeente toezicht op verstrekkers van alcohol?

Vraag 12: Hoeveel uur per week houdt de gemeente toezicht op verstrekkers van alcohol?

Vraag 13: Waar ligt de prioriteit van het toezicht op verstrekkers van alcohol? (Meerdere antwoorden mogelijk) + Anders, namelijk.

Vraag 14: Maakt de gemeente bij de handhaving gebruik van testkopers (die worden ingezet om alcohol te kopen)?

Vraag 15: Maakt de gemeente gebruik van minderjarige of van meerderjarige testkopers?

Vraag 16: Worden er sancties opgelegd na constatering van een overtreding bij de inzet van een testkoper? + eventuele toelichting.

Vraag 17: Wat zijn uw ervaringen met testkopers?

Vraag 18: Houdt de gemeente toezicht op minderjarigen (18-) in het kader van de DHW?

Vraag 19: Hoeveel uur per week houdt de gemeente toezicht op minderjarigen (18-) in het kader van de DHW?

Vraag 20: Deelt de gemeente ook boetes (en evt. HALT-straffen) aan minderjarigen uit?

Vraag 21: Indien toezicht wordt gehouden op verstrekkers én jongeren: waar ligt de prioriteit?

Vraag 22: Onderneemt u altijd actie wanneer u een overtreding constateert? + eventuele toelichting.

Vraag 23: Voelt u zich gesteund door de burgemeester als u handhaaft? + eventuele toelichting.

Vraag 24: Biedt de wet u voldoende mogelijkheden om handhavend op te treden (bijvoorbeeld op de leeftijdsgrens of op dronkenschap)? + Zo nee: wat mist u?

Vraag 25: Gebruikt u naast de DHW ook andere regelgeving (zoals de APV) om alcoholoverlast aan te pakken? + Zo ja: welke artikelen gebruikt u met name?

Vraag 26: Kent u het preventie- en handhavingsplan van de gemeente?

Vraag 27: Helpt het preventie- en handhavingsplan om de verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik van jongeren terug te dringen? + eventuele toelichting.

Vraag 28: Helpt het preventie- en handhavingsplan om de gezondheidsschade bij jongeren door alcoholgebruik terug te dringen?

Vraag 29: Werken de toezichthouders van de gemeente waarvoor u werkt samen met toezichthouders uit andere gemeenten? + Zo ja: geef aan hoe.

Vraag 30: Wisselt de gemeente waarvoor u werkt toezichthouders uit met andere gemeenten? + Zo ja: wat zijn uw ervaringen hiermee? Zo nee: waarom niet?

Vraag 31: Ervaart u problemen bij het toezicht houden op en het handhaven van de DHW? + Zo ja: welke problemen komt u tegen?

Vraag 32: Denkt u dat blurring effect gaat hebben op uw werkzaamheden als toezichthouder? Licht uw antwoord toe.

Vraag 33: Hoe ervaart u de decentralisatie van bevoegdheden?

Vraag 34: Vindt u dat wederverstrekking door een meerderjarige in de publieke ruimte (zoals een sportkantine of een festival) strafbaar zou moeten worden gesteld in de wet? + eventuele toelichting.

Vraag 35: Dit waren de vragen over toezicht en handhaving. Werkt u voor meerdere gemeenten? Dan kunt u de vragen over toezicht en handhaving voor de tweede gemeente invullen. Klik hiervoor op ‘ja’. Wilt u dit niet of werkt u voor één gemeente, klik dan op ‘nee’.

Herhaling van vragen indien ja.

Vraag 36: U bent aan het einde gekomen van de enquête. Heeft u nog opmerkingen, vragen of mist u informatie in de enquête? Laat het ons hieronder weten.

CCV centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchilllaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

