



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten

Handreiking

Drank- en Horecawet
voor gemeenten

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Waarom deze handreiking | 7 |
| 2 Wijzigingen DHW in een oogopslag | 10 |
| 3 Kwartier maken | 16 |
| 3.1 Start kwartiermaker | 17 |
| 3.2 Stel een kernteam DHW in | 17 |
| 3.3 Analyse | 17 |
| 3.4 Onderzoek intergemeentelijke samenwerking | 20 |
| 3.5 Leg bestuur richtinggevende keuzes voor | 22 |
| 3.6 Stel een plan van aanpak op | 23 |
| 4 Beleid | 25 |
| 5 Verordening | 30 |
| 6 Vergunningen | 33 |
| 7 Toezicht | 37 |
| 7.1 Toezichtkader | 38 |
| 7.2 Toezichthouder | 44 |
| 7.3 Aansturing | 48 |
| 7.4 Uitvoeringspraktijk | 49 |
| 8 Handhaving en sancties | 52 |
| 8.1 Sanctiestrategie | 53 |
| 8.2 Instrumenten | 56 |
| 8.3 Bezwaar en beroep | 61 |
| 9 Communicatie | 62 |
| 10 Hulplijnen | 65 |
| Colofon | 68 |

Voorwoord

Na vele jaren voorbereiding zal de vernieuwde Drank- en Horecawet op 1 januari 2013 in werking treden. De Drank- en Horecawet stamt uit 1864 en is sindsdien al vele malen aangepast. Ook nu wordt de wet gewijzigd. En niet zonder reden. We weten steeds meer over de schadelijkheid van alcohol voor jongeren, alcoholgebruik zorgt voor overlast op straat en bij het overgrote deel van de geweldsdelicten en vernielingen in het uitgaansleven is alcohol in het spel. Ook in uw gemeente kent u hier ongetwijfeld voorbeelden van. Ik maak me zorgen over deze ontwikkelingen en ben dan ook blij met de wijzigingen die in de Drank- en Horecawet worden doorgevoerd.

De wijziging van de Drank- en Horecawet heeft gevolgen voor uw gemeente. U krijgt er een aantal nieuwe bevoegdheden bij, die het bijvoorbeeld mogelijk maken om regels op te stellen voor de (paracommerciële) horeca en om alcoholverstrekkers die keer op keer alcohol verkopen aan jongeren stevig aan te pakken. U krijgt er ook een zeer belangrijke nieuwe taak bij: het uitvoeren van het toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet. U hebt als gemeente immers het beste zicht op waar de problemen zich voordoen. De nieuwe wet kunt u inzetten om een integraal alcoholbeleid te voeren, gericht op jongeren en het terugdringen van overlast.

Vanzelfsprekend wil ik u niet onvoorbereid met de nieuwe taken en bevoegdheden van start laten gaan. Een goede voorbereiding is immers het halve werk. Daarom presenteer ik u, mede namens mijn collega van Veiligheid en Justitie, deze handreiking. Deze handreiking is vooral bedoeld voor de medewerkers binnen de gemeente die de taak krijgen om de nieuwe toezichtstaak vorm te geven. Daarnaast kunt u de komende jaren gebruik maken van de kennis en ervaring van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Hiervoor heb ik het Expertisecentrum Handhaving DHW ingericht.

De afgelopen jaren heeft een aantal gemeenten geëxperimenteerd met het uitvoeren van het gemeentelijk toezicht. Hun ervaringen zijn positief; niet alleen blijkt door decentraal toezicht de naleving van leeftijdsgrenzen door drankverstrekkers te verbeteren, ook geven de deelnemende gemeenten aan dat hun vergunningenbestand beter op orde is waardoor kwalitatief beter toezicht kan worden gehouden en zijn goede ervaringen opgedaan met het regionaal vormgeven van het toezicht. De ervaringen van de gemeenten zijn gebruikt voor deze handreiking. De handreiking bevat een uitgebreid stappenplan om het gemeentelijk toezicht vorm te geven. Ook vindt u informatie over de andere wijzigingen in de wet.

Ik hoop dat u de kansen die de nieuwe Drank- en Horecawet u biedt met beide handen aanpakt! Want alleen dan kunnen we jongeren daadwerkelijk beschermen tegen de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik en alcoholgerelateerde overlast terugdringen.

Ik heb veel vertrouwen in de kennis en kunde van gemeenten om een goede invulling te geven aan de nieuwe taak en bevoegdheden en ik wens u daarbij alle succes toe.

1. Waarom deze handreiking

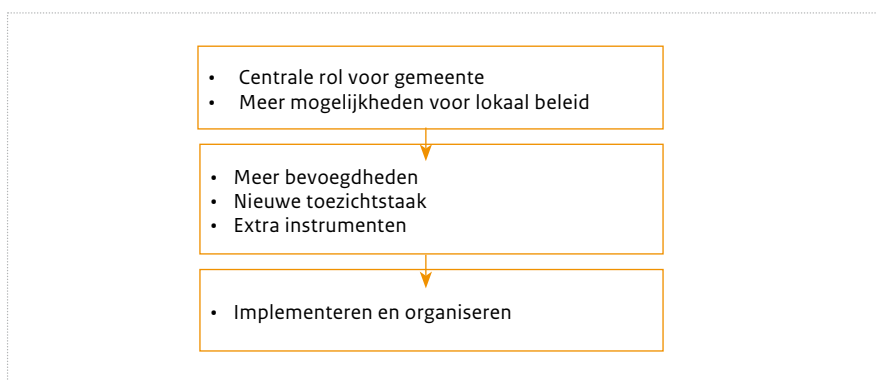
De DHW verandert

Op 1 januari 2013 verandert de Drank- en Horecawet (DHW). Met de vernieuwde DHW wil het kabinet:

- Alcoholgebruik onder jongeren terugdringen.
- Alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde aanpakken.
- Bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten.

Centrale rol voor de gemeente

De vernieuwde DHW geeft gemeenten nieuwe bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Primair is de burgemeester aan zet. Daarnaast is er een belangrijke rol voor de gemeenteraad en het college. Het onderwerp raakt aan verschillende soorten beleid, onder meer: gezondheidsbeleid, alcohol(matigings) beleid, horecabeleid, handhavingsbeleid, openbare orde en veiligheid. De DHW leent zich voor een integrale benadering vanuit deze beleidsvelden.



Doelgroep van deze handreiking

De veranderingen binnen de DHW hebben consequenties voor beleid, uitvoering en organisatie. De handreiking is geschreven voor de gemeentelijke medewerker die een centrale rol vervult om deze veranderingen tijdig te implementeren. In deze handreiking noemen wij deze medewerker de *kwartiermaker DHW*. De rol van kwartiermaker kan worden ondergebracht als (deel)taak of projectopdracht van bijvoorbeeld:

- een beleidsmedewerker Horecabeleid;
- een jurist bijzondere wetten;
- het hoofd Vergunningen/Handhaving.

Inhoud van deze handreiking

Deze handreiking is een hulpmiddel om de veranderingen die voortvloeien uit de nieuwe DHW te implementeren en binnen de gemeentelijke organisatie in te passen. De handreiking bevat:

- Een overzicht van de belangrijkste veranderingen met compacte achtergrondinformatie.
- Een aanpak voor de gestructureerde invoering van de nieuwe DHW, waaronder het toezicht op de naleving van de DHW.
- Handvatten, tips en voorbeelden.

Leeswijzer

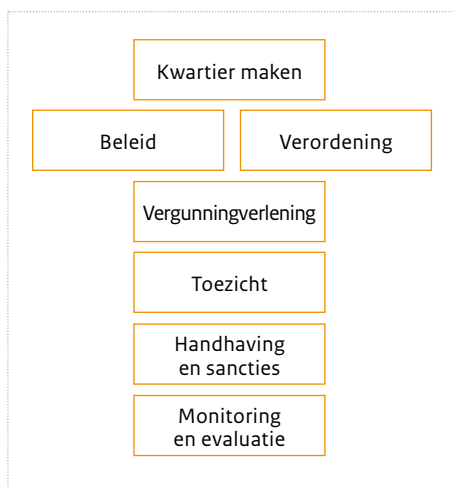
De handreiking biedt een gestructureerde aanpak voor de invoering van de vernieuwde DHW. De figuur geeft deze structuur weer.

De kwartiermaker ziet in een oogopslag aan de hand van de figuur op welke gebieden de veranderingen in de DHW doorwerken. De handreiking volgt de processtappen uit de beleidscyclus die voor elke gemeente herkenbaar zijn.

Het schema gaat uit van de volgorde waarbij de beleidsontwikkeling zich vertaalt in de gemeentelijke verordening.

Vergunningverlening gaat vooraf aan

toezicht. Toezicht kan overgaan in handhaving en het opleggen van sancties. De beleidscyclus sluit met monitoring en evaluatie en het waar nodig bijstellen van beleid en/of uitvoering.



De hoofdstukken 2 en 3 hebben een algemeen inleidend karakter. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de achtergrond en essentie van de veranderingen in de DHW. De belangrijkste veranderingen zijn op een rij gezet. De informatie uit hoofdstuk 3 biedt zicht op de rol en taakopdracht van de kwartiermaker. In de hoofdstukken 4 tot en met 9 zijn de onderwerpen beleid, verordening, vergunningverlening, toezicht, handhaving en sancties en communicatie afzonderlijk uitgewerkt. De veranderingen uit de nieuwe DHW zijn inhoudelijk toegelicht. Daarna komt de implementatie en uitvoering van de verschillende veranderingen binnen de gemeente aan de orde. Hierbij komen ook voorbeelden, tips en aandachtspunten aan bod, onder meer uit de pilot 'Decentraal Toezicht DHW'¹.

De handreiking kan niet op alle vragen antwoord geven. In hoofdstuk 10 vindt de kwartiermaker een overzicht van verschillende bronnen voor aanvullende informatie.

Niet in deze handreiking

- Deze handreiking bevat geen gedetailleerde wetsinformatie, zie hiervoor www.wetten.nl.
- Voor de praktische aspecten van de uitvoering van het DHW-toezicht heeft de NVWA een Expertisecentrum Handhaving DHW ingericht (www.handhavingdhw.nl). Het Expertisecentrum richt zich op gemeentelijke medewerkers die zich bezighouden met de vergunningverlening of het toezicht.

¹ In de periode 2008 – 2010 hebben 38 gemeenten, verdeeld over 15 pilotgebieden, ervaring opgedaan met het decentraal toezicht op de DHW. De evaluatierapporten van de pilot zijn te vinden op www.handhavingdhw.nl (onder 'Decentralisatie').

2. Wijzigingen DHW in een oogopslag

Lokaal maatwerk

De nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) stelt de gemeente beter in staat om lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat aansluit op de lokale situatie en problematiek van drankverstrekking en -gebruik. De gemeente reguleert, houdt toezicht en kan handhaven. De instrumenten uit de DHW ondersteunen en versterken een preventieve aanpak.

De burgemeester krijgt de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de DHW en sancties op te leggen. Dit sluit aan bij zijn verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Aanleiding

De afgelopen jaren is de problematiek rond alcoholgebruik onder jongeren steeds meer onder de aandacht gekomen. In lijn met de aanpak uit de 'Handreiking Gezonde Gemeente' (www.loketgezondleven.nl onder 'Alcohol') hebben veel gemeenten hun alcoholbeleid geactualiseerd en geïntensiveerd en zijn projecten gestart. Deze aanpak stoelt op verschillende pijlers. Regelgeving en handhaving is een van deze pijlers. De DHW (zie www.wetten.nl of www.handhavingdhw.nl) is de belangrijkste specifieke wet die de alcoholverstrekking reguleert.



De vijf pijlers voor een integrale aanpak van lokaal alcoholbeleid.

De belangrijkste redenen voor de aanpassing van de DHW zijn:

- *Het effectiever tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren.*
De gemeente krijgt, met de nieuwe DHW, instrumenten om een samenhangend beleid te voeren voor het oplossen van problemen rondom het gebruik van alcohol door jongeren. Door vergunningverlenende en toezichhoudende taken bij de burgemeester te leggen en meer handhavende taken te geven krijgt de gemeente meer mogelijkheden om op lokaal niveau effectief op te treden tegen negatieve aspecten van alcoholverstrekking.
- *Het terugdringen van administratieve lasten.*
Door een vereenvoudiging van het vergunningsstelsel besparen horecaondernemers tijd en kosten bij het doorgeven van een nieuwe leidinggevende. Het doorgeven van een verandering onder leidinggevend gaat in de vernieuwde DHW met een melding eenvoudiger en sneller dan met het huidige systeem. En met het vervallen van het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten nemen de bestuurslasten ook af.
- *Het terugdringen van alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde.*
De gemeente krijgt meer mogelijkheden om in beleid en regelgeving extra regels te stellen om alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde te verminderen. Een nieuw onderdeel in de DHW is de mogelijkheid om jongeren onder de 16 jaar strafbaar te stellen als ze in bezit zijn van alcohol en zich in publiek toegankelijke ruimtes bevinden (met uitzondering van detailhandel en slijterijen). De DHW legt zo expliciet een verantwoordelijkheid bij de jongeren zelf.

De belangrijkste wijzigingen DHW

De belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel DHW voor de gemeente komen in dit hoofdstuk aan bod.

| Nr. | Wijziging | Artikelen | Doelgroep(en) | Bestuursorgaan |
|-----|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------|
| 1 | Burgemeester bevoegd gezag | 3, 11 | Alle | Burgemeester |
| 2 | Decentralisatie toezicht | 41, 44a, 44aa | Alle | Burgemeester |
| 3 | Interbestuurlijk toezicht vervalt | - | - | - |
| 4 | Strafbaarstelling jongeren | 45 | Jongeren | Openbaar Ministerie |
| 5 | Verordenende bevoegdheid | 25a, 25b, 25c, 25d | Alle | Gemeenteraad |
| 6 | 3-strikes-out | 19a | Detailhandel ² | Burgemeester |
| 7 | Schorsing vergunning | 32 | Horeca, slijterijen, paracommercie | Burgemeester |
| 8 | Regulering paracommercie | 4, 5, 6, 8, 9, 24 | Paracommercie | Gemeenteraad |
| 9 | Vereenvoudiging vergunningenstelsel | 8, 9, 29, 30a, 31, 35 | Horeca, slijterijen, evenementen | Burgemeester |
| 10 | Begripsbepalingen | 1 | - | - |

Toelichting

1 - Burgemeester bevoegd gezag (DHW, art. 3 en 11)

Niet het college van burgemeester en wethouders, maar de burgemeester wordt – in medebewind – het bevoegd gezag voor vergunningverlening én toezicht op de naleving van de DHW in de gemeente. De burgemeester is al verantwoordelijk voor de taken ten aanzien van de openbare orde en krijgt hiervoor extra instrumenten.

2 - Decentralisatie toezicht op de naleving (DHW, art. 41 en 44)

De nieuwe DHW maakt de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW. Deze taak komt naast de bevoegdheid voor het verlenen van DHW-vergunningen die al bij de gemeente lag. Hiermee is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de DHW. Een voordeel van gedecentraliseerd toezicht voor de

² De niet vergunningplichtige detailhandel (zie verder paragraaf 8.3 van deze handreiking).

gemeente is de mogelijkheid om in te spelen op de lokale situatie en problematiek, om vervolgens zelf te sturen in het toezicht. Het gemeentelijke toezicht kan daarmee efficiënter en effectiever ingezet worden. Daarmee heeft de gemeente een extra instrument om de grip op de naleving van DHW-regels te verbeteren.

3 – Interbestuurlijk toezicht vervalt

In de DHW vervalt het toezicht van de NVWA op de uitvoering van de DHW door gemeenten. Dit sluit aan bij de gedachte om de DHW op decentraal niveau uit te voeren. Het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de DHW maakt onderdeel uit van de controlerende taak van de gemeenteraad.

4 - Strafbaarstelling jongeren (DHW, art. 45)

De DHW verbiedt jongeren onder de 16 jaar om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen³. De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden en deze jongeren te beboeten. Dit nieuwe artikel maakt een jongere ook zelf verantwoordelijk voor het bij zich hebben van alcoholhoudende dranken. Hiermee ligt de verantwoordelijkheid niet meer alleen bij de drankverstrekkers.

5 - Verordenende bevoegdheid (DHW, art. 25)

Op grond van de Gemeentewet en de DHW kan de gemeente regels in een verordening vastleggen. De nieuwe DHW breidt deze mogelijkheden uit. De nieuwe gemeentelijke verordening kan regels stellen op het gebied van:

- Koppeling tussen toegangsleeftijd en sluitingstijd.
- Regulering van prijsacties.
- Beperken van happy hours.

Met deze wijziging kan het lokaal bestuur maatregelen kiezen die aansluiten bij de lokale situatie.

6 - 'Three strikes out' (DHW, art. 19a)

De nieuwe DHW geeft de burgemeester een extra sanctiemogelijkheid om regelnaleving te bevorderen ten aanzien van de verstrekking van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar, te weten: 'three strikes out'.

³ Onder publiek toegankelijke plaatsen wordt verstaan: de openbare weg, stationshallen, overdekte winkelcentra, plantsoenen, portieken, stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeergarages, horecabedrijven. Supermarkten en slijterijen vallen hier niet onder. (Zie ook hoofdstuk 8 van deze handreiking.)

Niet DHW-vergunningplichtige detailhandelaren die alcohol verkopen, zoals supermarkten, warenhuizen, snackbars, bezorgdiensten, kunnen worden gesanctioneerd als ze in een periode van 12 maanden drie keer dezelfde regel (art. 20 DHW) overtreden; met andere woorden ‘three strikes out’.

Met deze sanctie kan de burgemeester een ondernemer het recht om alcohol te verkopen tijdelijk ontnemen, minimaal voor 1 week en maximaal voor 12 weken. De gemeente kan dit afdwingen door middel van bestuursdwang en moet dit borgen in haar interventiebeleid.

7 – Schorsing vergunning (DHW, art. 32)

Schorsing van de vergunning is een nieuw sanctie-instrument. De burgemeester kan de DHW-vergunning voor maximaal 12 weken schorsen. Dit instrument is minder drastisch dan het intrekken van de vergunning.

8 - Regulering paracommerciële horeca (DHW, art. 4, 5, 6, 8, 9 en 24)

De regels voor drankverstrekking door de paracommerciële horeca wijzigen. De gemeente is verplicht om een verordening vast te stellen om de drankverstrekking binnen de paracommercie te reguleren. In de verordening bepaalt de gemeenteraad onder meer op welke dagen en tijdstippen het mogelijk is alcohol te verstrekken. Daarbij is het mogelijk om onderscheid te maken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon. Voor bijvoorbeeld sportverenigingen kunnen de regels anders zijn dan voor studentenverenigingen of club- en buurthuizen. De gemeenteraad stelt deze verordening binnen één jaar na inwerkingtreding van de vernieuwde DHW vast en de gemeente geeft hier breed bekendheid aan.

9 - Vereenvoudiging vergunningenstelsel (DHW, art. 8, 9, 29, 30, 31 en 35)

Gemeenten hebben – ook onder de oude wet – een vergunningverlenende taak. In de nieuwe DHW zijn de regels ten aanzien van vergunningverlening zo eenvoudig mogelijk opgesteld om daarmee de administratieve lasten voor vergunninghouders te verminderen. Het gaat om de volgende aanpassingen van het vergunningenstelsel:

- De vergunning staat op naam van de ondernemer en beschrijft inrichtingsgebonden eisen. In een aanhangsel staan de personalia van de leidinggevenden.
- De meldplicht voor een nieuwe leidinggevende met een landelijk formulier in plaats van het aanvragen van een nieuwe vergunning.
- In de toekomst een landelijk digitaal systeem van personen met een SVH-diploma⁴ sociale hygiëne.

⁴ SVH = Stichting Vakbekwaamheid Horeca (www.svh.nl).

10 – Begripsbepalingen (DHW, art. 1)

In de DHW zijn enkele nieuwe, dan wel gewijzigde, begrippen opgenomen, waardoor de vindbaarheid en duidelijkheid verbetert. Het gaat om de begrippen:

- “leidinggevende”;
- “wijn”;
- “paracommerciële rechtspersoon”;
- “barvrijwilliger”;
- “vergunninghouder”.

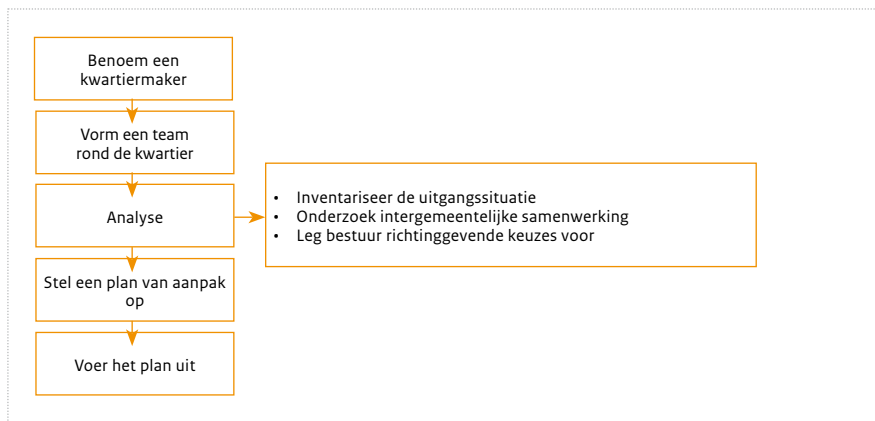
Hierboven zijn de belangrijkste veranderingen in de DHW weergegeven. Een volledig overzicht van de alle wijzigingen kunt u vinden in de wettekst en Memorie van Toelichting (www.wetten.nl of www.handhavingdhw.nl).

3. Kwartier maken

De uitvoering van de vernieuwde Drank- en Horecawet (DHW) heeft consequenties voor beleid, uitvoering en organisatie. Dit hoofdstuk geeft een overzicht hoe de gemeente zich kan voorbereiden op de uitvoering van de DHW. De aanpak kan van gemeente tot gemeente verschillen, want dit hangt af van de uitgangssituatie en de bestuurlijke ambities. Vanaf het moment dat de nieuwe DHW in werking treedt is de gemeente het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de decentrale taakuitvoering van de DHW.



Stappen voor het kwartier maken



3.1 Start kwartiermaker

Deze handreiking is opgesteld voor de gemeentelijke kwartiermaker DHW. Deze handreiking gebruikt deze term voor degene die de trekkersrol vervult bij het implementeren van veranderingen die voortvloeien uit de nieuwe DHW. Dit kan bijvoorbeeld een beleidsmedewerker, jurist of teamleider zijn.

De kwartiermaker beoordeelt de taken en mogelijkheden die voortvloeien uit de vernieuwde DHW op relevantie voor de eigen gemeente. Eén van de belangrijke wijzigingen in de DHW zijn de nieuwe verantwoordelijkheden voor de burgemeester, waardoor de kwartiermaker nauw zal samenwerken met de burgemeester. In de opstartfase gaat het met name om een inventarisatie van de gemeentelijke en/of regionale uitgangssituatie en de organisatorische en financiële randvoorwaarden voor het implementeren van de nieuwe DHW. Deze onderwerpen vormen de randvoorwaarden om beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving te kunnen uitvoeren.

3.2 Stel een kernteam DHW in

Voor de kwartiermaker is het waardevol om zich tijdens het uitvoeringsproces te laten ondersteunen door een gemeentelijk kernteam voor de DHW. Het kernteam bestaat tenminste uit medewerkers met competenties op de beleidsterreinen: welzijn en gezondheid, alcoholmatiging, openbare orde en veiligheid, DHW-vergunningverlening, toezicht en communicatie.

De eerste activiteit van het kernteam is het analyseren van de gemeentelijke situatie ten aanzien van de DHW. Vervolgens is het aan te bevelen dat het team periodiek bij elkaar komt om de voortgang te bespreken en afstemming te bewerkstelligen tussen regelgeving & handhaving en voorlichting & educatie, zijnde de pijlers in het gemeentelijk alcoholbeleid zoals benoemd in de handreiking Gezonde gemeenten (zie www.loketgezondleven.nl).

3.3 Analyse

Inventariseer de gemeentelijke situatie

Met deze handreiking beschikt de kwartiermaker over een overzicht om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op de uitvoering van de nieuwe DHW. Welke onderdelen uit deze handreiking van toepassing zijn is afhankelijk van de uitgangssituatie in de gemeente. Begin daarom altijd met een gedegen analyse van

de gemeentelijke situatie. Deze analyse stelt de kwartiermaker in staat om tot een afgewogen en gefundeerde keuze te komen hoe de gemeente de uitvoering gaat oppakken. Het is ook een essentiële stap om gezondheidsbevordering en alcoholmatiging in verbinding te brengen met openbare orde en veiligheid en toezicht en handhaving.

Lokale gebiedskennis is een belangrijke succesfactor in de uitvoering van de DHW. Het is dan ook van belang de huidige stand van zaken binnen de gemeente te inventariseren. Veel informatie is al beschikbaar binnen de gemeente. Maak ook een analyse van de alcoholgerelateerde problematiek om een scherper beeld te krijgen van de gemeentelijke situatie. Schakel voor de analyse ook externen in, zoals politie en jeugdzorg/straathoekwerk, scholen, ziekenhuizen, et cetera. Ook deze partners beschikken over bruikbare informatie.

De informatie uit de inventarisatie en analyse geeft sturing aan het maken van onderbouwde beslissingen in de aanloopfase. Vragen die bij deze stap horen zijn onder andere:

Actoren en doelgroepen

- Wat gebeurt er al binnen de gemeente en wie zijn betrokken (interne en externe medewerkers)?

Alcoholbeleid

- Is er beleid ontwikkeld waar de DHW op van toepassing is: alcoholmatigingsbeleid, horecabeleid, terrasbeleid, verenigingen- of paracommercieel beleid, gezondheids- en welzijnsbeleid, jeugdbeleid, openbare orde en veiligheidsbeleid, evenementenbeleid, (integraal) handhavingsbeleid, et cetera?
- Wat zijn de doelen en resultaten van het vorenstaande beleid?
- Welke preventie activiteiten zijn binnen de gemeente ondernomen?
- Maakt de gemeente deel uit van een regionaal alcoholmatigingsbeleid?

Lokale regelgeving, vergunningverlening en toezicht

- Welke voorschriften heeft de APV nu al ten aanzien van drankgebruik (schenktijden, openingstijden, alcoholverboden, et cetera)?
- Hoeveel vergunningplichtige en niet vergunningplichtige drankverstrekkers telt de gemeente (commerciële horeca, paracommerciële horeca, supermarkten, slijterijen, evenementen)?
- Zijn de DHW-vergunningen nog actueel voor wat betreft de inrichting van de drankverstrekker en de voorschriften uit de nieuwe DHW en APV?
- Waar heeft de NVWA in de afgelopen jaren toezicht gehouden en/of maatregelen genomen? Gemeenten kunnen toezichtgegevens opvragen bij de NVWA via www.handhavingdhw.nl.

Alcoholgerelateerde knelpunten

- Welke informatie van externen is voorhanden: onderzoek ‘mystery shoppers’, onderzoeken en monitors van GGD, instellingen voor verslavingszorg, politie, welzijnswerk?
- Waar zitten de knelpunten: waar doen zich alcoholgerelateerde incidenten voor, wat is de achtergrond van de alcoholgerelateerde problematiek, et cetera?
- Wat zijn de horecagelegenheden waar jongeren naar toe gaan? Waar en wanneer zijn de evenementen of organiseren jongeren hun feesten?
- Waar en wanneer worden schoolfeesten georganiseerd en wat is het alcoholbeleid van de scholen?
- Welke (sport)verenigingen zijn bekend in verband met feesten, overmatige alcoholconsumptie na trainingen, et cetera? Welke verenigingen hebben veel jeugdleden onder 16 jaar? Welke verenigingen hanteren eigen alcoholbeleid?
- Is binnen de gemeente bekend waar hangjongeren zich ophouden?
- Welke supermarkten/slijterijen krijgen veel bezoek van jongeren om drank te kopen? Welke acties ondernemen de supermarkten/slijterijen zelf?
- Heeft de gemeente de notoire niet-nalevers en hotspots in beeld?
- Wat is de cultuur ten aanzien van alcoholgebruik in de gemeente?
- Met welke partijen werkt de gemeente al samen? Politie, horeca, (sport) verenigingen, detailhandel, GGD, verslavingszorg, welzijnswerk, ziekenhuizen/ poli's, scholen, et cetera.

De informatie uit de inventarisatie biedt aangrijpingspunten om alcoholgerelateerde problemen binnen de gemeente aan te pakken. Naast kennis binnen de gemeente is er bij politie, jeugdzorg/straathoekwerk en de NVWA ook informatie te halen over de hotspots voor hangjongeren, of supermarkten waar jongeren drank kopen. Bij de gemeentelijke toezichhouders en de politie is wellicht bekend welke horecaondernemers met regelmaat regels overtreden, en welke alcoholgerelateerde incidenten zich hebben voorgedaan in de openbare ruimte.

Inventariseer de gemeentelijke organisatie

De uitbreiding van de DHW-taken heeft consequenties voor de gemeentelijke organisatie. Een korte analyse van de gemeentelijke organisatie biedt zicht op kapstokken om de DHW aan op te hangen, zowel beleidsmatig als organisatorisch. De kapstok kan openbare orde & veiligheid zijn, maar ook integraal toezicht, of gezondheidsbeleid. De organisatorische eenheid die de gemeente kiest is afhankelijk van de aanwezige kennis en capaciteit om de DHW-taken bij onder te brengen. Ook de bestuurlijke urgentie, bij overlast in de openbare ruimte, is hierbij

bepalend. Analysevragen die bij deze stap horen:

- Wat zijn de strategische keuzes van de gemeente voor de komende jaren? Enkele strategische onderwerpen van gemeenten om de uitvoering van de DHW aan op te hangen zijn:
 - Integraal werken.
 - Risicogericht en programmatisch werken.
 - Onderwerpen als 'de gezonde gemeente', 'schoon, heel en veilig'.
- Hoe organiseert de gemeente de afstemming tussen vergunningverlening, toezicht horeca/APV en beleidsmedewerkers welzijn en gezondheid?
- Op welke plaats in de organisatie is het DHW-beleid op zijn plaats? Waar is DHW-vergunningverlening ondergebracht? Welk team gaat het DHW toezicht uitvoeren?

3.4 Onderzoek intergemeentelijke samenwerking

Regionale samenwerking DHW

De taken uit de DHW kan de gemeente zelfstandig uitvoeren of in samenwerking met andere gemeenten. Dat kan zin binnen een bestaand of nieuw in te richten samenwerkingsverband. De kwartiermaker zal in een vroeg stadium de keuze over zelfstandige taakuitvoering of samenwerking moeten voorleggen aan management en bestuur, aangezien deze keuze consequenties heeft voor de wijze waarop beleid en de organisatie van de uitvoering van toezicht en handhaving vorm krijgen.

Voor- en nadelen bij regionale samenwerking

Voor gemeenten die al veelvuldig in regioverband samenwerken, zal het een kleine stap zijn om de DHW-taken regionaal op te pakken. In de aanloopfase is het van belang om de voor- en nadelen van regionale samenwerking goed tegen elkaar af te wegen.

Voordelen van regionale samenwerking zijn:

- Meer professionaliteit in de uitvoering, door kennisbundeling en specialisatie van de toezichthouder(s) op de DHW.
- Meer mogelijkheden voor de uitvoering van het leeftijdgrenzetoezicht, aangezien het om een specifieke vorm van toezicht gaat (wisseling van toezichthouders, samen controleren).
- Uniformiteit in regels en handhaving binnen de regio, minder ongelijkheid tussen drankverstrekkers in de verschillende gemeenten.
- Voorkomen van alcoholtoerisme.
- Bevoegdheden blijven bij de afzonderlijke gemeente.

- Samenwerkingspartners zijn ook regionaal georganiseerd, zoals politie, veiligheidsregio en GGD.
- Inzet en kosten van toezichthouder(s) zijn beter te verdelen.
- Kostenefficiënt (op termijn).

Nadelen van regionale samenwerking zijn:

- Samenwerking vraagt meer tijd in afstemming, vooral in voorbereidingsfase, maar ook in de uitvoering van het toezicht.
- Aansturing en afstemming van de backoffices.
- Minder directe sturingsmogelijkheden voor een gemeente.
- Lastiger om het DHW-toezicht te laten integreren met ander gemeentelijke (APV) toezicht.

Voorbeeld regionale samenwerking DHW-toezicht

Aan de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' hebben verschillende regionaal georganiseerde pilotdeelnemers meegedaan. Eén van de samenwerkende regio's was de regio Gelderland Midden met zes gemeenten: Overbetuwe, Lingewaard, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden. Samenwerking in de regio vraagt om afstemming en uniformiteit in beleid en toezichtaanpak. Deze Gelderse regio heeft het DHW-toezicht onder het koepelproject 'Jongeren, alcohol en drugs' uitgevoerd; een project dat voortkomt uit het districtsoverleg tussen burgemeesters, politie en OM. Daarnaast is de regionale verslavingszorginstelling Iriszorg bij de uitvoering betrokken. Het koepelproject kent drie sporen: beleid & regels, communicatie en toezicht & handhaving. De DHW-toezichthouders hadden dagelijks contact met het koepelproject en namen deel aan het overleg met de deelnemende gemeenten.

Andere samenwerkingsregio's in de pilot waren Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, Achterhoek oost, regio Kampen e.o., regio Delfzijl e.o. Verder bestonden enkele pilotdeelnemers uit twee samenwerkende gemeenten: Hoorn & Enkhuizen, Texel & Den Helder en Geertruidenberg & Drimmelen. Vijf van de 38 gemeenten hebben zelfstandig het DHW-toezicht uitgevoerd in de pilot: Utrecht, Maastricht, Vlaardingen, Katwijk, Leeuwarden, Kaag en Braassem.

3.5 Leg bestuur richtinggevende keuzes voor

Werk aan bestuurlijk draagvlak

De aanloopfase is ook het moment om te werken aan bestuurlijk draagvlak. Door het bestuur in deze fase op verschillende momenten te betrekken, zal dat tot meer begrip en betere besluitvorming leiden. Ook bij de keuze voor regionale samenwerking is het bestuur betrokken.

Bestuurlijke risico's alcoholgebruik jongeren

Hieronder hebben we enkele voorbeelden weergegeven van bestuurlijke risico's:

- Negatieve publiciteit in de media, bijvoorbeeld nadat jongere(n) met alcoholvergiftiging in een ziekenhuis is opgenomen.
- Bezorgde ouders en/of burgers over alcoholgebruik in de openbare ruimte bijvoorbeeld door hangjongeren in kinderspeeltuinen.
- Niet verhaalbare kosten van vernieling van publiek eigendom in uitgaansgebieden na (overmatig) alcoholgebruik.
- Negatieve media en verontruste burgers over onveilige uitgaansgebieden door alcoholgerelateerde agressie.
- Verkeersongelukken veroorzaakt door overmatig alcoholgebruik bijvoorbeeld na drankverstrekking in sportkantines.

Deze voorbeelden kunnen een extra reden zijn om de uitvoering van de DHW voortvarend op te pakken binnen de gemeente.

Leg keuzes voor aan management en bestuur

Betrek management en bestuur op meerdere momenten in het proces om tot een succesvolle uitvoering van de DHW te komen, zoek naar aansluiting van de DHW bij urgente politiek-bestuurlijke onderwerpen en laat de kansen en meerwaarde van de DHW voor de gemeente zien. Hiervoor biedt ook de analyse van de gemeentelijke situatie een aantal aanknopingspunten.

In de aanloopfase zal de kwartiermaker op verschillende momenten aan het management en bestuur strategische keuzes moeten voorleggen. Enkele keuzes kunnen zijn:

- Start de DHW taakuitvoering met: beleidsvorming, aanpassing APV-regels, uitvoering toezicht of met actualisatie van DHW-vergunningen?
- DHW taakuitvoering zelfstandig of in regioverband?
- Plaats van de DHW taakuitvoering in gemeentelijke organisatie?
- DHW als onderdeel van een gemeentelijke beleidspeerpunt (gezondheid, alcoholmatiging en jongeren, integrale veiligheid, integraal toezicht, etc.) of gemeentelijk programma (bijvoorbeeld 'alcoholmatiging of 'schoon, heel en veilig')?

Naast de burgemeester en het College van burgemeester en wethouders heeft ook de gemeenteraad een belangrijke rol in de voorbereiding en uitvoering van het beleid dat gebaseerd is op de DHW. De gemeenteraad stelt de beleidskaders en de gemeentelijke verordening vast. Bovendien zijn er met de uitvoering van het toezicht middelen gemoeid die in de door de gemeenteraad vast te stellen gemeentebegroting moet zijn vastgelegd. Het is dan ook belangrijk de gemeenteraad tijdig te voorzien van goede informatie over het DHW-beleid.

3.6 Stel een plan van aanpak op

Op basis van de informatie uit de bovenstaande onderdelen kan de kwartiermaker een plan van aanpak opstellen voor de uitvoering van de DHW. Hiervoor kunnen de volgende hoofdstukken als inspiratie dienen. Eén van de aandachtspunten voor de beginfase zijn de voorbereidingen voor toezicht en handhaving. Om deze nieuwe toezichtstaak uit te voeren, dient de gemeente personele voorbereidingen te treffen. Het gaat hierbij om het invullen van de toezichtfunctie(s) en het opleiden en benoemen van de toezichthouder(s). Tijdig starten is nodig, omdat dit onderdeel een ruime doorlooptijd heeft.

Inbedding in gemeentelijke organisatie

De gemeente kan het DHW toezicht op verschillende plaatsen in de organisatie onderbrengen. De meeste gangbare voorbeelden zijn het onderbrengen bij:

- De eenheid die verantwoordelijk is voor het toezicht in de openbare ruimte (APV, openbare orde, veiligheid, enz.).
- De eenheid die verantwoordelijk is voor 'toezicht en handhaving' van de fysieke leefomgeving (Wabo, milieu, wonen, ruimtelijke ordening, water, enz.).

Een voordeel van inbedding van het DHW-toezicht in de eenheid 'openbare ruimte' is de korte lijn met het openbare orde & veiligheid en de politie, met mogelijkheden voor integratie op dit terrein. Een voordeel van inbedding in de eenheid 'toezicht & handhaving' is de korte lijnen met de andere toezichthouders en ondersteuning, met mogelijkheden voor integrale inrichtingscontroles bijvoorbeeld in de horeca.

Reserveer middelen

Met name voor het uitvoeren van de toezichttaken is het van belang om tijdig middelen te reserveren. De omvang van de benodigde middelen hangt af van de wijze waarop de gemeente de toezichtstaak op de naleving van de DHW invoert. De nieuwe taken voor toezicht en handhaving zullen de meeste kosten met zich meebrengen. De omvang van de middelen die nodig zijn voor toezicht en handhaving is afhankelijk van het aantal drankverstrekkers en de aard van

drankgerelateerde problemen in de gemeente, maar bijvoorbeeld ook van de intensiteit van de uitvoering van het toezicht. Bij het maken van een inschatting van de benodigde middelen kan de inventarisatie worden gebruikt die is gemaakt van de gemeentelijke situatie en organisatie.

Naast de nieuwe toezichtstaak kan er een tijdelijke toename in capaciteitsvraag bij de DHW vergunningverlening en juridische ondersteuning komen. Zo zal intensiever toezicht in de opstartfase tot meer werk voor vergunningverlening leiden door extra wijzigingen of aanvragen voor nieuwe vergunningen. Ook zal het toezicht tot meer handhavende acties leiden, wat meer capaciteit van de juridische ondersteuning vraagt en mogelijk ook voor afhandeling van bezwaar en beroep. Hou in de planning rekening met deze extra capaciteitsinzet voor de ondersteuning. Het Expertisecentrum handhaving DHW beschikt over een rekenvoorbeeld om de capaciteitsinzet van het DHW toezicht in te schatten (www.handhavingdhw.nl onder 'FAQ').

4. Beleid

Meer beleidsruimte

Met de vernieuwde Drank- en Horecawet (DHW) heeft de gemeente meer ruimte gekregen om haar eigen beleid te bepalen. Met deze beleidsruimte is de gemeente beter in staat sturing te geven aan een effectieve aanpak van de lokale alcoholgerelateerde problematiek. De gemeente staat als decentrale overheid dicht bij de lokale problematiek en kan daardoor gericht actie ondernemen. Daarnaast biedt de DHW kansen om verschillende beleidsvelden meer te integreren, zoals: alcoholmatiging en gezondheid, openbare orde en veiligheid en handhaving en toezicht.



Rol kwartiermaker

De kwartiermaker kan een trekkersrol op zich nemen om het gemeentelijk beleid op te (laten) stellen, eventueel met ondersteuning van een kernteam bestaande uit medewerkers van bovenstaande beleidsterreinen. Ook kunnen bij de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid externe partners vanuit welzijn en zorg (GGD, verslavingszorg instellingen, et cetera) en openbare orde en veiligheid (politie) deelnemen. Deze partijen hebben een goede kijk op de lokale problematiek en beschikken over eigen middelen om het gemeentelijke beleid te ondersteunen. Verder is het raadzaam om ook de doelgroepen van de DHW, zoals horecaondernemers en paracommerciële drankverstrekkers, bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Dit levert niet alleen informatie op om tot een goede en effectieve beleidsvoering te komen maar creëert ook betrokkenheid en draagvlak en draagt bij aan het delen van verantwoordelijkheid en verlenen van medewerking aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Het is van belang om, voorafgaand aan het overleg met doelgroepen, de eigen gemeentelijke doelen scherp voor ogen te hebben.

Kies passende beleidsmaat voor lokale problematiek

Het ontwikkelen van drank- en horecabeleid is maatwerk. Dit maatwerk volgt op enerzijds de aard en omvang van de lokale problematiek en anderzijds de ambities die de gemeente heeft. Bijvoorbeeld voor een gemeente met veel uitgaansgelegenheden geldt een andere problematiek, dan voor een gemeente waar alleen enkele horecagelegenheden voor een ouder publiek zijn. In een gemeente met veel jongerencampings of jaarlijks grote op jongeren gerichte evenementen gelden specifieke aandachtspunten bovenop de algehele problematiek van drankverstrekking en -gebruik.

De inventarisatie van de gemeentelijke situatie (zie hoofdstuk 3) is het startpunt voor het op te stellen gemeentelijke beleid.

Voorbeeld integrale aanpak

In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' heeft de gemeente Vlaardingen het toezicht op de DHW als integraal onderdeel opgenomen in de aanpak. De gemeente Vlaardingen kende alcoholgerelateerde problemen van openbare orde en veiligheid in haar uitgaanscentrum, onder andere: vernielingen van en naar het centrum, indrinken van jongeren in de openbare ruimte. Om deze problemen aan te pakken is gekozen voor een integrale aanpak die naast het toezicht op de DHW onder andere bestaat uit: lokaal alcoholmatigingsbeleid (LAM), nauwe samenwerking met politie en verslavingszorginstelling (ook specifiek op indrinkplaatsen, sociaal jeugdprogramma om alternatief te bieden voor hangjongeren, inzet stadstoezicht (licht blauwe brigade), inzet van particuliere beveiliging tijdens uitgaansuren (SUS-team), specifieke regels, handhavingarrangementen voor personen die overlast veroorzaken door overmatig alcoholgebruik.

Bepalen gemeentelijke ambities

Afhankelijk van de uitkomsten van de analyse van de lokale problematiek en uitgangspositie bepaalt de gemeente haar visie en vertaalt deze in ambities en doelen. In het verlengde van de DHW richten de ambities en doelen van een gemeente zich al snel op drie aspecten:

- Gezondheid en welzijn: de negatieve gevolgen van alcoholgebruik op de gezondheid vermijden en beperken. Dit richt zich voornamelijk op de schadelijke effecten bij jongeren.
- Bijvoorbeeld: “de gemeente wil het drankgebruik onder jongeren die de lokale horeca bezoeken matigen ter bevordering van de gezondheid”.
- Openbare orde: het voorkomen en beperken van schade en overlast als gevolg van alcoholverstrekking en –gebruik.
- Bijvoorbeeld: “de gemeente werkt aan een veilige leefomgeving en wil de aan drank gerelateerde overlast in de nacht beperken”.
- Vermindering van administratieve lasten.
- Bijvoorbeeld: “de gemeente wil de administratieve lasten voor horecabedrijven verminderen door het vereenvoudigen van de vergunningverlening of melding in het kader van de DHW”.

Beleidskader als basis voor gemeentelijke regelgeving en uitvoering

In het beleidskader werkt de gemeente haar ambities rond de DHW verder uit in concrete doelen en activiteiten. De omvang van het beleidskader is mede afhankelijk van de aard en omvang van de lokale problematiek en de gemeentelijke ambities.

Afhankelijk van de lokale situatie kan het beleid worden uitgewerkt in een beleidsplan of een compacte beleidsnotitie. Een mogelijkheid is dat het bij elkaar brengen en op onderdelen van de nieuwe DHW aanscherpen van het al bestaande gemeentelijk alcoholbeleid volstaat. Dit bestaande alcoholbeleid is dan bijvoorbeeld in het kader van het alcoholmatigingsbeleid of openbare veiligheid al uitgewerkt. Een mogelijkheid is ook dat de gemeente kiest voor een nieuwe (integrale) beleidsnotitie of het opstellen van een nieuw beleidsplan. Deze aanpak zal meer tijdsinzet vragen.

Het beleidskader biedt de basis voor een effectieve doorwerking van het beleid in de verordening, het stellen van beleidsregels voor ontheffingen, de vergunningverlening, het toezicht, de handhaving, de samenwerking met partners en de communicatie met de doelgroepen.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende taak. Het is dan ook belangrijk de raad te informeren over het beleidskader.

Voorbeeld alcoholmatigingsproject

Een van de langstlopende alcoholmatigingsprojecten is het project 'Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek' van de GGD Gelre-IJssel (www.ggdgelre-ijssel.nl). Acht Achterhoekse gemeenten voeren samen met politie, OM, Halt, IrisZorg en GGD Gelre-IJssel activiteiten uit om het alcoholgebruik van jongeren terug te dringen. Aanleiding was informatie over kinderen die steeds jonger, vaker en meer alcohol dronken. De activiteiten richten zich allereerst op ouders, daarnaast is er een samenwerking met onder meer scholen, horeca en sportverenigingen. Het RIVM heeft dit project beoordeeld als theoretisch goed onderbouwd. Vier van de acht gemeenten van het alcoholmatigingsproject (Winterswijk, Aalten, Berkelland en Oost Gelre) hebben ook deelgenomen aan de pilot 'Decentraal Toezicht DHW'.

Van beleid naar uitvoeringsprogramma

Bij een beleidsplan kan een programma worden opgesteld om de uitvoering succesvol aan te sturen. Dit programma coördineert het werk, waaraan meerdere organisatieonderdelen bijdragen. In een uitvoeringsprogramma staan:

- Eenmalige activiteiten, zoals: het opstellen van beleid en het aanpassen van de gemeentelijke verordening aan de nieuwe DHW.
- Structurele activiteiten, zoals: preventie & voorlichting, vergunningverlening, toezicht en handhaving en het regelmatig overleggen met de doelgroepen (horecabedrijven, slijterijen, supermarkten, paracommerciële instellingen en jongeren).
- Monitoring & evaluatie van de voortgang van beleid en uitvoering, inclusief de terugmelding van de voortgang aan de gemeenteraad.

Monitoren en evalueren van het beleid

Om tot verbetering van beleid te komen is het wenselijk de voortgang van de beleidsuitvoering te monitoren en met regelmaat te evalueren. In elk geval is dit nodig om het succes van het beleid te kunnen bepalen en daarover te kunnen communiceren met de raad, partners en lokale stakeholders. Het biedt ook de basisinformatie voor een goede informatievoorziening aan de burgers.

Monitoring is van belang om de raad goed te kunnen informeren over de voortgang van het beleid en zo in staat te stellen zorg te dragen voor een goede bestuurlijke controle op de uitvoering van de DHW in de gemeente.

Voorbeelden alcoholbeleid

Diverse websites bieden informatie en suggesties voor het opstellen van een gemeentelijk beleid gericht op het verstrekken en gebruik van alcohol, zoals:

- Loket Gezonde Gemeente van het RIVM (www.loketgezondleven.nl onder 'Alcohol').
- Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (www.hetccv.nl onder dossiers 'Alcoholbeleid' en 'Drank- en Horecawet').
- Handleiding ketenbeleid (www.rijksoverheid.nl onder 'Documenten en publicaties').
- Expertisecentrum Handhaving Drank- en Horecawet (www.handhavingdhw.nl; afgeschermd deel).

5. Verordening

Gemeenten hadden onder de Drank- en Horecawet⁵ (DHW) al de mogelijkheid om in een gemeentelijke verordening regels te stellen aan het verstrekken van alcoholhoudende dranken. De nieuwe DHW geeft hiervoor extra mogelijkheden. Met ruimere verordenende bevoegdheden zijn gemeenten in staat om:

- een aanpak van de problematiek die aansluit bij de lokale behoeften en past bij de lokale gewoonten;
- vanuit een regierol voor het lokaal
- veiligheidsbeleid te zorgen voor een
- goede integrale aanpak met de partners.



Rol kwartiermaker

De wet verplicht gemeenten binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe DHW in een gemeentelijke verordening regels te stellen aan paracommerciële drankverstrekkers. Daarnaast biedt de nieuwe DHW mogelijkheden om prijsacties en happy hours te reguleren en toegangsleeftijden te koppelen aan sluitingstijden. De kwartiermaker heeft een belangrijke coördinerende rol als het gaat om het tijdig vaststellen van een verordening.

Modelverordening

Voor het opstellen van een verordening kan de gemeente gebruik maken van de modelverordening van de VNG (www.vng.nl). De gemeenteraad stelt de Drank- en Horecaverordening vast, of kan de bepalingen opnemen als onderdeel van de gemeentelijke APV.

Overleg en afstemming

Het opstellen van een voorstel aan de gemeenteraad vereist afstemming tussen beleidsmatige en juridische aspecten om het gemeentelijk beleid correct te vertalen in de verordening. Ook is bijvoorbeeld met het oog op de handhaafbaarheid de consultatie van DHW-toezichthouders gewenst.

⁵ In werking sinds 1 november 2000.

Wanneer gemeenten in een zelfde regio hun beleid op elkaar hebben afgestemd, is het logisch deze lijn ook door te trekken naar de verordening. Ook dit vraagt overleg en afstemming.

Bestaande en nieuwe mogelijkheden

Horeca (inclusief de paracommerciële horeca)

| Onderwerp | Art. | Bestaand | Nieuwe DHW |
|---|------|----------|------------|
| Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop | 25a | x | x |
| Toelatingsleeftijd koppelen aan sluitingstijden | 25b | | x |
| Minimum toegangsleeftijd vastleggen (< 21 jaar) | 25d | x | x |
| Verbod exorbitante prijsacties (40% of meer) | 25d | | x |

Extra regels paracommerciële horeca

De gemeente is verplicht om regels voor de paracommerciële horeca in een verordening op te nemen. Deze verordening is onder andere gericht op het voorkomen van oneerlijke mededinging ten opzichte van de reguliere horeca. Bij het opstellen van regels mag de gemeente rekening houden met de aard van de paracommerciële inrichting. Dit maakt het mogelijk dat de regels die gesteld worden aan bijvoorbeeld studentenverenigingen, sportverenigingen of buurthuizen onderling kunnen verschillen.

| Onderwerp | Art. | Bestaand | Nieuwe DHW |
|--|----------|----------|------------|
| Toets op onwenselijke mededinging | | x | vervallen |
| De tijdvakken waarin alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. | 4 lid 3a | (x) | x |
| Welke bijeenkomsten van persoonlijke aard (bruiloften, partijen, e.d.) gehouden mogen worden | 4 lid 3b | | x |
| Welke bijeenkomsten die gehouden worden voor personen die niet of niet rechtstreeks bij de rechtspersoon betrokken zijn. | 4 lid 3c | | x |
| Mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de regels uit artikel 4 DHW | 4 lid 4 | x | x |

Supermarkten

| Onderwerp | Art. | Bestaand | Nieuwe DHW |
|--|------|----------|------------|
| Tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop | 25c | x | x |
| Verbod exorbitante prijsacties (korting 30% of meer) | 25d | | x |

Slijterijen

| Onderwerp | Art. | Bestaand | Nieuwe DHW |
|--|------|----------|------------|
| Tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop | 25a | x | x |
| Verbod exorbitante prijsacties (korting 30% of meer) | 25d | | x |

Openbare ruimte en evenementen

Veel gemeenten kunnen afzonderlijke verordeningen of hoofdstukken in hun APV opnemen met regels over alcoholverstrekking/gebruik op straat, terrassen en tijdens evenementen. Deze bepalingen zijn gericht op de veiligheid en de openbare orde.

| Onderwerp | Art. | Bestaand | Nieuwe DHW |
|--|------|----------|------------|
| Verbod exorbitante prijsacties (korting 40% of meer) | 25d | | x |

Ook in de APV kan een gemeente beperkende regels stellen, zoals:

- Bepalen van sluitingstijden of 'cooling down' periodes.
- Bepalen dat alcoholverkopende snackbars door de week niet na 22.00 uur open mogen zijn.
- Verbieden van het bezit van geopende flessen of drinken op straat (in bepaalde delen van de gemeente).
- Verbinden van voorwaarden aan alcoholreclame in de openbare ruimte.

6. Vergunningen

Vergunningverlening in het kader van de Drank- en Horecawet (DHW) is geen nieuwe taak voor de gemeente. Het verlenen van vergunningen voor de verstrekking van alcoholhoudende dranken blijft een instrument voor gemeenten om verantwoorde alcoholverstreking te reguleren. Wel kent de nieuwe DHW een aantal wijzigingen die de vergunningverlening vereenvoudigt en de administratieve lasten vermindert.



Rol kwartiermaker

De kwartiermaker van de gemeente kan ervoor zorgen dat de DHW-vergunningverleners op de hoogte zijn van deze wijzigingen. Deze inhoudelijke veranderingen hebben ook gevolgen voor de werkprocessen en de capaciteitsinzet. De gemeente zal de werkprocessen van vergunningaanvraag en –afhandeling moeten aanpassen evenals het ontwikkelen van hulpmiddelen, zoals de verwerking in het (digitale) vergunningendossier. De capaciteitsinzet varieert: in de aanvangsperiode neemt de druk op vergunningverlening toe bij een intensivering van het toezicht, daarna neemt capaciteitsvraag af door de vereenvoudiging van de vergunningverlening. Door vroegtijdig de veranderingen te communiceren met de doelgroepen zal dat niet alleen leiden tot een betere bekendheid, maar ook tot betere regelnaleving.

Actualisatie vergunningenbestand

Een eerste stap die de gemeente kan zetten is de actualisatie van het vergunningenbestand. Uit de pilot ‘Decentraal Toezicht DHW’ kwam naar voren dat alle 38 deelnemende gemeenten bij de start van de pilot geen actueel bestand van de vergunningen hadden. Ze hadden als eerste activiteit het opschonen van de vergunningen, omdat een actueel vergunningbestand noodzakelijk bleek om het toezicht goed uit te kunnen voeren.

Op basis van de beschikbare gegevens kan de gemeente een eerste actualisatie van haar vergunningbestand doorvoeren. Bij deze actualisatie gaat het om de datum van afgifte van de vergunning, of de inrichting nog in werking is, of er sindsdien aanpassingen zijn geweest die een nieuwe vergunning vereisen, maar ook of alle vergunningplichtige drankverstrekkers in de gemeente over een DHW-vergunning beschikken. Na de start van het toezicht op de DHW controleren de toezichthouders of de vergunning nog actueel is.

Beperken administratieve lasten vergunningen en ontheffingen

De aanpassing van het vergunningsstelsel in de nieuwe DHW leidt tot vereenvoudiging van de aanvraag met als gevolg dat de administratieve lasten voor drankverstrekkers en de bestuurslasten voor de gemeenten verminderen. De volgende aanpassingen van het vergunningstelsel worden opgenomen:

- De vergunning staat op naam een rechtspersoon en heeft een inrichtinggebonden deel. De persoonsgebonden gegevens van leidinggevenden komen op een aanhangsel. Bij wijziging van de leidinggevende is een melding aan de burgemeester voldoende, voorheen ging dit via een aanvraag tot wijziging van de vergunning. Deze opbouw van de vergunning zal leiden tot aanzienlijk minder vergunningaanvragen.
- De nieuwe leidinggevende kan direct na ontvangst van bevestiging van de melding aan de slag. De burgemeester toets vervolgens of de leidinggevende voldoet aan de vereisten. De toetsing omvat een toetsing van het strafrechtelijk verleden op grond van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag DHW' uit 1999, gevolgd door een raadpleging van het politieregister en indien daartoe aanleiding bestaat een advies van het Bureau bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). Mocht betrokkene niet aan de eisen voldoen dan mag hij/zij vanaf het moment dat de vergunninghouder daarover uitsluitel heeft gekregen, niet meer optreden als leidinggevende. Treedt hij/zij daarna nog steeds op als leidinggevende dan wordt niet langer voldaan aan de in artikel 8 gestelde eisen. Dit leidt tot intrekking van de vergunning (artikel 31, eerste lid, onder b). Een consequentie van deze versnelde procedure is ook dat aangemelde nieuwe leidinggevenden gedurende een bepaalde periode geheel ongescreend hun functie vervullen. Het risico bestaat dat een ondernemer (al dan niet opzettelijk) meermalen achter elkaar een persoon met criminele antecedenten aanmeldt als nieuwe leidinggevende. Om dat tegen te gaan is in de wet opgenomen (artikel 31, derde lid, onder b) dat de burgemeester een vergunning kan intrekken indien een vergunninghouder in een periode van twee jaar tenminste driemaal iemand als leidinggevende heeft aangemeld, die achteraf niet aan de eisen van deze wet bleek te voldoen.

- In de ontheffing DHW (artikel 35 DHW) zijn de leidinggevendenden genoemd onder wie de drankverstrekking plaatsvindt. De leidinggevende hoeft niet in bezit te zijn van een Verklaring Sociale Hygiëne, echter de burgemeester kan deze eis wel opnemen als voorwaarde gekoppeld aan een ontheffing.
- Jaarlijkse evenementen die gebruik maken van de ontheffing DHW (artikel 35 DHW) kunnen een ontheffing aanvragen die meerdere jaren geldig is. Het evenement dient aan een aantal voorwaarden te voldoen, zoals: identieke activiteiten, alcoholverstrekking onder dezelfde leidinggevende, dezelfde aanvragende organisatie, et cetera.
- Voor de melding van leidinggevendenden is een landelijk uniform formulier beschikbaar dat alle gemeenten kunnen gebruiken.
- Er komt een landelijk digitaal systeem voor registratie van leidinggevende die beschikken over een verklaring sociale hygiëne, die is afgegeven door SVH.
- De burgemeester kan naast het intrekken van de vergunning ook gebruik maken van het instrument schorsing van de vergunning, maximaal voor een periode tot 12 weken.

Andere aanpassingen

Naast bovenstaande aanpassingen is er nog een aantal relevante aanpassingen in de DHW die effect hebben op het verstrekken en de inhoud van een vergunning:

- De nieuwe DHW staat het proeven van alcoholhoudende dranken in slijterijbedrijven toe, indien de verstrekker in de slijterij werkzaam is, het proeven uit het aanbod van de slijterij en op verzoek van de klant gebeurt. Verstrekking door promotieteams is niet toegestaan.
- De nieuwe DHW staat diensten van recreatieve en culturele aard in een horecalokaliteit toe. Hierdoor is het nu mogelijk om alcohol te schenken in ruimtes waar ook films worden vertoond of biljart wordt gespeeld.

Vergunningverlening en verordening voor paracommerciële horeca

De nieuwe DHW stelt dat de gemeente in haar verordening regels opneemt voor paracommerciële instellingen (zie hoofdstuk 5). Deze regels hebben betrekking op schenktijden en het voorkomen van oneerlijke concurrentie met de horeca, zoals activiteiten die niet met de paracommerciële activiteiten te maken hebben. Deze regels kunnen een doorwerking hebben in de vergunning, doordat de vergunning deze regels overneemt of verwijst naar de verordening. Dit houdt in dat een aanpassing van de verordening gevolgen heeft voor het vergunningenbestand van paracommerciële horeca-instellingen.

Vergunningverlening en toezicht bij de gemeente

Doordat de gemeente ook het toezicht op de naleving van de DHW uitvoert zit vergunningverlening en toezicht & handhaving binnen dezelfde organisatie.

Hierdoor zijn de lijnen tussen de toezichthouders en de vergunningverleners kort en kunnen ze elkaar direct inlichten over vergunningen die niet meer voldoen. Een mogelijke gevolg van een intensiever toezicht is dat de gemeente zicht krijgt op het aantal niet rechtsgeldige vergunningen. Het toezicht zal dan ook in de opstartfase leiden tot een toename in het aantal aanvragen of wijzigingen van vergunningen.

7. Toezicht

Een nieuwe taak voor de gemeente

De burgemeester is in de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze wet. Voorheen lag deze taak bij de NVWA. De reden om deze taak te decentraliseren is om het toezicht zo dicht mogelijk bij de lokale situatie te organiseren. De gemeente kan haar toezicht gericht en passend bij de lokale situatie inzetten. Ze beschikt over extra mogelijkheden om de naleving van de DHW-regels te verbeteren. Met de nieuwe toezichtstaak krijgen de gemeenten de kans om de keten van beleid – vergunningverlening – toezicht – handhaving beter te sluiten. Een randvoorwaarde voor het uitvoeren van de toezichttaak is een actueel DHW-vergunningenbestand.



Rol Kwartiermaker



Voor de invoering van de toezichttaken kan de kwartiermaker een trekkersrol op zich nemen om de randvoorwaarden voor het houden van toezicht in te vullen.

Welke randvoorwaarden dit zijn behandelt deze handreiking in vier thema's:

- Toezichtkader.
- Aansturing.
- Toezicht.
- Uitvoeringspraktijk.

Deze thema's zijn de handvatten voor de kwartiermaker om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op het uitvoeren van de toezichttaken. In de volgende paragrafen zijn deze thema's verder uitgewerkt.

NVWA expertisecentrum

De NVWA heeft het Expertisecentrum handhaving DHW (www.handhavingdhw.nl) opgericht. Dit expertisecentrum geeft informatie over DHW-toezicht en biedt de mogelijkheid om vragen te stellen. Verder biedt de NVWA in 2013 aan gemeenten de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, gebruik te maken van het NVWA-leeftijdsgrenzenteam om leeftijdsgrenzeninspecties uit te voeren. Dit team bestaat uit jonge toezichthouders met een DHW-opleiding, die anonieme observaties uitvoeren. Ze kunnen samen met de gemeentelijke opsporingsambtenaar effectief leeftijdsgrenzeninspecties uitvoeren. Meer informatie over de mogelijkheden voor de inzet van het leeftijdsgrenzenteam is te vinden op www.handhavingdhw.nl.

7.1 Toezichtkader

Het toezichtkader vormt de basis voor de uitvoering van het DHW-toezicht. Een toezichtkader biedt randvoorwaarden en eenduidigheid in het toezicht voor toezichthouders en doelgroepen, maar creëert ook bestuurlijke legitimatie van het toezicht. Onder het toezichtkader vallen:

- Verkenning & inventarisatie van regelnaleving.
- Visie & ambitie toezicht.
- Risicoanalyse & prioriteiten stellen.
- Interventiebeleid.
- Uitvoeringsprogramma.

Verkenning & inventarisatie van regelnaleving

De inhoud van het interventiebeleid hangt af van de lokale situatie. Inzicht in het toezichtgebied geeft sturing aan het interventiebeleid. De kwartiermaker voert in de opstartfase een verkenning en inventarisatie uit (zie hoofdstuk 2) die een goede basis geven voor het interventiebeleid.

Visie en ambities toezicht

Het toezichtkader begint met het vaststellen van visie en ambities. Het toezicht op de naleving van de DHW is een instrument om uitvoering te geven landelijk en gemeentelijk alcoholmatigingsbeleid. De visie en ambities voor toezicht dienen daarom aan te sluiten bij de algemene gemeentelijke visie (bijvoorbeeld: 'integraal werken', 'schoon heel & veilig', of 'gezonde leefomgeving') en visies van relevant (alcoholmatigings)beleid (zie hoofdstuk 4). Daarnaast bieden de lokale knelpunten en incidenten ten aanzien van alcoholverstrekking en alcoholgerelateerde problemen aanknopingspunten in de visievorming. Dit kunnen problemen in de openbare orde & veiligheid zijn, maar ook problemen rond gezondheid en verslavingszorg specifiek bij jongeren. Veel gemeenten nemen in hun ambitie op om de doelgroep jongeren extra te beschermen tegen alcoholgebruik. In het onderstaande kader zijn ter inspiratie een aantal concrete voorbeelden van visies/uitgangspunten voor het gemeentelijk DHW-toezicht beschreven.

Voorbeelden van visies/uitgangspunten op toezicht en handhaving:

- Naleving van de normen DHW (en APV).
- Bedrijven en burgers zijn in eerste aanleg verantwoordelijk voor regelnaleving.
- Preventieve en regulerende spoor / Toezicht en handhaving inzetten om regelnaleving te verbeteren.
- Aandacht voor actualiteit en handhaafbaarheid.
- Handhaven is keuzes maken (op basis van risicoanalyse).
- Realistisch en uitvoerbaar handhavingsbeleid.
- Inzet preventieve instrumenten heeft de voorkeur boven inzet van repressieve instrumenten.
- Waar nodig treedt de gemeente bij niet-naleving consequent op.

Voorbeelden van ambities van toezicht en handhaving:

- Behouden/ verhogen van naleefniveau van regels door doelgroepen.
- Inzicht verkrijgen en behouden van overlastsituaties en terugdringen van aantal klachten van drankgerelateerde overlast.
- Verdere professionalisering van toezicht en handhaving, versterken van ontwikkelcyclus.

Risicogericht toezicht houden

Slim toezicht houden is risicogericht toezicht houden. Door het toezicht gericht in te zetten op alcoholgerelateerde problemen verbetert de regelnaleving. De basis voor slim toezicht houden is de risicoanalyse. Deze analyse geeft inzicht in de risico's die zijn verbonden aan de niet-naleving van de regels uit de DHW. Een risicoanalyse stelt bestuurders in staat tot afgewogen keuzes in het toezicht te komen, het geeft managers input voor het opstellen van plannings en toezichthouders weten waar ze het toezicht op moeten richten.

De risicoanalyse start met een overzicht van alle DHW-toezichttaken en doelgroepen van alcoholverstrekkers en jongeren. Deze taken en doelgroepen krijgen een weging en prioritering op basis van een inschatting van de kans dat overtredingen zich voordoen in relatie tot de negatieve effecten van de overtreding, ook wel: 'kans x effect'. Een inschatting van het naleefniveau maakt daar onderdeel van uit. Deze weging voeren toezichthouders en andere lokale experts uit. De prioriteitstelling geeft inzicht, om met beperkte financiële middelen afgewogen (bestuurlijke) keuzes te maken over de uitvoering van het toezicht.

Voorbeeld risicogericht toezicht

In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' heeft de gemeente Utrecht een systeem voor risicogericht DHW-toezicht ontwikkeld op basis van soort wijk (voor gebiedsgerichte projecten), naleefgedrag en enkele andere factoren. Deze factoren bepalen het aantal controles dat een drankverstrekker per jaar krijgt. Op basis van een puntensysteem komt een drankverstrekker in een 'handhavingspiramide'; hoe hoger in de piramide hoe vaker de horecagelegenheid een controle krijgt. De kern van deze aanpak is dat drankverstrekkers die de regels niet naleven meer toezicht krijgen dan degenen die de regels wel naleven. Deze aanpak is uitgewerkt in de Handhavingstrategie Horeca van de gemeente Utrecht.

Voorbeeld risicoanalyse voor toezicht

Een voorbeeld van een risicoanalyse is te vinden bij de pilotdeelnemer gemeente Leeuwarden. Nadat de toezichthouders een beeld hadden gevormd van de naleving door de doelgroepen heeft de gemeente de risico's geanalyseerd en geprioriteerd op basis waarvan handhavingsdoelen zijn geformuleerd.

Toezichtbeleid

Het toezichtbeleid is het geheel aan doelen en een beleidsmatige aanpak in toezicht en handhaving om tot regelnaleving te komen. Het kerndoel in de doelformulering is het verbeteren van de regelnaleving van de DHW. Om de regelnaleving te verbeteren formuleert de gemeente toezicht- en handhavingdoelen die SMART en handhaafbaar zijn. SMART doelen laten zich goed naar concrete uitvoeringstaken vertalen en zijn goed te evalueren. Er zijn vier type toezichtdoelen:

- Inputdoelen: geven de in te zetten hoeveel capaciteit aan in uren of fte's.
- Prestatiedoelen: geven de na te streven prestaties aan in aantallen DHW-controles of percentages.
- Naleefdoelen: geven de mate aan waarin een doelgroep de regels en voorschriften naleeft in percentages.
- Effectdoelen: geven aan in welke mate het toezicht bedoelde effecten realiseert, zoals gezondheidsbevordering onder de jeugd.

Vertaal toezichtbeleid naar toezichtstrategie

Onderdeel van het toezichtbeleid is de vertaling van de doelen naar de meest effectieve interventievorm om regelnaleving te bewerkstelligen. De toezichtstrategie legt vast welke vormen van toezicht ingezet worden, de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en bij welke doelgroepen. Voorbeelden van interventies zijn:

- Preventieve spoor (informereren / communiceren en stimuleren):
 - Algemene informatievoorziening.
 - Gerichtte individuele informatieverstrekking of advisering aan drankverstrekker.
- Regulerende spoor (normen stellen, toezicht en handhaving)
 - Inrichting controles.
 - Surveillances voor leeftijdsgrenzeninspecties.
 - Gerichtte observatie/ opsporing bij klachten of tips.

In de toezichtstrategie is de wijze waarop toezichthouders de doelgroepen benaderen een onderdeel. Twee stijlen zijn:

- Door overleg en samenwerking met drankverstrekkers komen tot beter naleving van de DHW en als dit niet werkt dan handhavend optreden. De doelgroep weet waarom de regels er zijn.
- Direct sanctionerend optreden, zonder voorfase van overleg en afstemming. De sanctie heeft een afschrikkende werking.

Een belangrijke keuze in de toezichtstrategie is de wijze waarop het toezicht uitgevoerd gaat worden. De gemeente kan kiezen voor een brede, inventariserende werkwijze of voor een meer gericht werkwijze.

- De brede inventariserende werkwijze start met het controleren van alle drankverstrekkers en hotspots in de gemeente. Deze inventarisatie geeft inzicht in de naleving van de regels, de toezichthouders doen ervaring op met de DHW en bij de doelgroepen is bekend dat de gemeente toezicht houdt. Na deze inventarisatie is het toezicht effectiever in te zetten, door op die plaatsen te controleren waar de regelnaleving laag is. Een voordeel van deze werkwijze is dat de toezichthouder een relatie opbouwt met de drankverstrekkers binnen de gemeente en door overleg en informatievoorziening werkt aan een betere regelnaleving.
- De strategisch gerichte werkwijze begint met een risicoanalyse en focus op doelgroepen. Het uitgangspunt is om de beperkte toezichtcapaciteit efficiënt in te zetten. De toezichtfocus ligt op de doelgroep jongeren in relatie tot alcoholverstrekking door supermarkten, horeca, paracommercie en alcoholgebruik in de publieke ruimte. De andere doelgroepen krijgen, na inschatting van het nalevingsniveau en de risico's, steekproefsgewijs controles. Daarnaast kunnen communicatieve instrumenten ingezet worden om de regelnaleving te bevorderen. Deze werkwijze kost minder toezichtcapaciteit, maar heeft als nadeel dat drankverstrekkers minder controles krijgen.

De inzet van een complete instrumentenmix die is afgestemd op de beleidsproblemen vergroot de kans de beleidsdoelen te halen en de regelnaleving te verbeteren. Zet een afgewogen mix in van preventieve en regulerende instrumenten om het beleidsdoel te bereiken.

Voorbeeld toezichtstrategie

In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' heeft de gemeente Katwijk haar toezichtstrategie aangepast aan de lokale omstandigheden. Katwijk kent een beperkt aantal inrichtingen, maar wel een seizoensgebonden piek gedurende het strandseizoen. Zo ligt in de zomer een extra accent op strandtenten, in de winter is de paracommercie meer in beeld. Tevens zijn evenementen een belangrijk aanknopingspunt voor controles. Daarbij zijn er in Katwijk een groot aantal hangplekken en daarom richt het toezicht zich ook specifiek op supermarkten die nabij hangplekken liggen. De controle-inzet is mede afhankelijk van het seizoen. In de zomer (evenementenseizoen, strandtenten) is meer controle-inzet nodig. Controles vinden voor een deel 's avonds en in het weekend plaats. De toezichthouders controleren een tot twee avonden per week en in het weekend. De toezichthouders draaien diensten van negen uur. Donderdag lopen controles tot 22.00 uur, vrijdag tot 24.00 uur en zaterdag tot 02.00 of 03.00 uur. Controles van paracommercie, supermarkten en evenementen vinden ook overdag plaats. Hercontroles volgen standaard na geconstateerde overtredingen.

Verbreding van toezichtstrategie

Een verbreding van het toezicht op de DHW is mogelijk door de toezichttaken integraal met andere toezichttaken uit te voeren of door toezichttaken in intergemeentelijke of regionaal verband uit te voeren of door samen te werken met externe partners zoals politie, GGD en instellingen voor verslavingszorg.

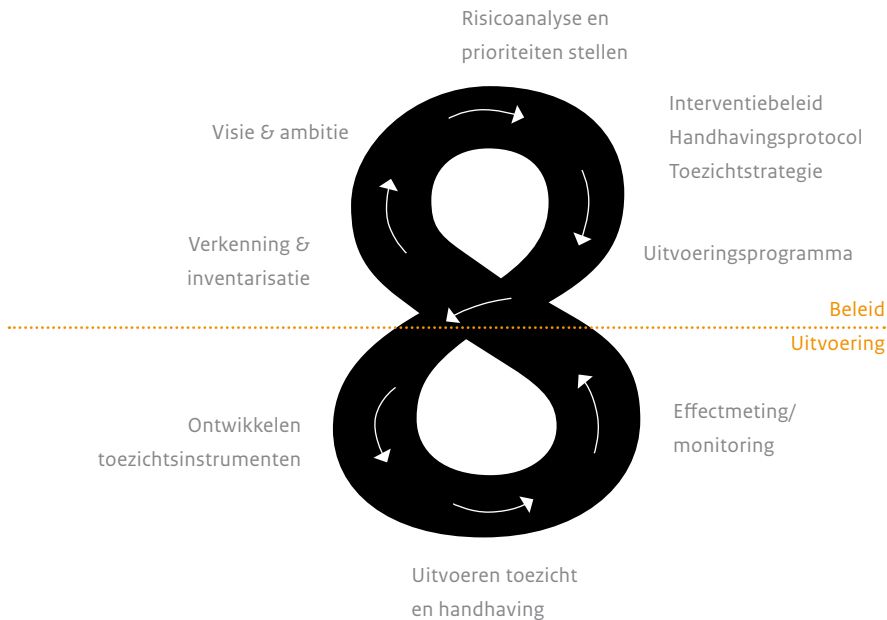
De DHW-taken lenen zich voor een integrale aanpak en laat zich goed combineren met andere toezichttaken, bijvoorbeeld:

- Integrale aanpak van jongeren en alcohol via verordeningen uit de APV.
- Integrale aanpak voor de horeca, detailhandel en paracommercie door DHW mee te nemen in het toezicht op bouw- en milieuregelgeving en brandveiligheid (Wabo), bijzondere wetgeving zoals de Wet op de Kansspelen, en specifieke bepalingen uit de APV.
- Integraal toezicht op illegale drankverstrekkers.
- Meer voorlichtende taken voor de toezichthouders.

Een programmatische aanpak biedt houvast

Voor een procesmatige en overzichtelijke inpassing van de nieuwe toezichtstaak kan de kwartiermaker gebruik maken van de methodiek van het programmatisch handhaven (ook wel professioneel handhaven). Kenmerkend voor programmatisch handhaven is de systematische aanpak van toezicht en handhaving volgens de handhavingsbeleidscyclus. De gemeente schat de risico's van niet-naleving in, stelt prioriteiten vast en na een doelgroepenanalyse kiest ze de meest geschikte toezichtstrategie en stelt deze bestuurlijk vast. Het werken volgens deze aanpak biedt mogelijkheden voor continue bijsturing om uiteindelijk tot een betere naleving van DHW-regels te komen. De onderstaande figuur laat de programmatische opzet voor toezicht en handhaving van de DHW zien. De cyclus bestaat uit een onderdeel beleidsvorming en een onderdeel uitvoering en deze delen worden achtereenvolgend doorlopen.

Afbeelding: Beleidscyclus toezicht en handhaving



7.2 Toezichthouder

Hieronder zijn verschillende onderdelen beschreven die van belang zijn voor de toezichthouder(s).

Aanwijzing van DHW-toezichthouder

De burgemeester is het bevoegd gezag om de gemeentelijke DHW-toezichthouder aan te wijzen. Ook bij samenwerking in regioverband zal elke gemeente de toezichthouder(s) moeten aanwijzen die actief zijn in de eigen gemeente.

De toezichthouder bepaalt voor een belangrijk deel de kwaliteit van het toezicht. Om de toezichthouders goed uit te rusten voor hun taak moeten een aantal specifieke aspecten van het DHW-toezicht voor hun aanwijzing geregeld zijn. Deze aspecten komen hieronder aan de orde.

Profielschets toezichthouders

De aard en het werkingsgebied van de DHW zijn specifiek en de uitvoering van toezicht en handhaving hierop vraagt om een gedegen kennis en expertise. Andere kenmerkende aspecten van het DHW-toezicht waar de toezichthouder mee om moet kunnen gaan zijn de werktijden (in de avonduren en weekenden) en de specifieke doelgroepen (horeca en jongeren) en eventueel de lokale betrokkenheid (bijvoorbeeld het controleren van de sportverenigingen waar de toezichthouder een bekende is).

In een ministeriële regeling worden enkele eisen vastgelegd die worden gesteld aan de DHW-toezichthouder. De toezichthouder moet tevens Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn en moet een examen over de DHW met goed gevolg hebben afgelegd. Zowel BOA's in domein I (Openbare Ruimte), als in domein II (Milieu, Welzijn en Infrastructuur) worden bevoegd om de DHW te handhaven. In de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar staat de DHW direct genoemd onder domein I. In domein II volgt de bevoegdheid om de DHW te handhaven indirect uit de Wet Economische Delicten (WED). De belangrijkste reden dat is vastgelegd dat DHW-toezichthouders ook moeten beschikken over een BOA-bevoegdheid, is dat zij dan ook de artikelen van strafrechtelijke aard, met name artikel 45, kunnen handhaven. De keuze voor een BOA in domein I of II zal afhangen van de beschikbare capaciteit en van de gekozen toezichtstrategie.

Om aspirant toezichthouders tijdens de werving goed te kunnen beoordelen zijn er competenties en vaardigheden opgesteld door de NVWA. Deze competenties en vaardigheden zijn te vinden op de site van het Expertisecentrum handhaving DHW (www.handhavingdhw.nl onder 'FAQ'). Ook is daar een voorbeeld competentieprofiel van een DHW-toezichthouder van de NVWA te vinden.

Opleiding DHW-toezichthouder

Het ROC biedt een opleiding aan voor DHW-toezichthouders. De opleiding duurt circa 15 dagen. Naast het ROC komen er waarschijnlijk ook andere aanbieders. De NVWA houdt toezicht op de kwaliteit van de examens van de opleidingen tot DHW-toezichthouders.

Twee toezichtvormen

De DHW-toezichthouder krijgt te maken met twee vormen van toezicht:

Basiscontroles

Onder basiscontroles vallen de inrichtings- en evenementencontroles. Deze vorm van toezicht richt zich op DHW-regels voor de drankverstreckende inrichtingen (horeca, paracommerciële horeca, slijterijen, supermarkten, evenementen) en verkooppunten die geen alcohol mogen verstrekken. Het gaat hierbij over de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning of ontheffing, het voldoen aan de voorschriften bij de vergunning/ontheffing en andere bepalingen uit de DHW. Deze controles vinden vaak overdag plaats en er is direct contact met de drankverstrekker, waardoor ook voorlichtings- en bewustwordingsinstrumenten zijn in te zetten. Er zijn mogelijkheden om de controle te integreren met andere toezichttaken.

Leeftijdsgrenzeninspecties bij drankverstrekkers en jongeren

Leeftijdsgrenzeninspecties bij **drankverstrekkers** richt zich op het controleren van verstrekking van zwak alcoholhoudende drank aan een jongere onder de 16 jaar, of van sterk alcoholhoudende drank aan een jongere onder de 18 jaar. Het toezicht bestaat uit observaties op de plaatsen waar en tijdstippen waarop ('s avonds en in de weekenden) jongeren alcoholhoudende dranken kopen en gebruiken: supermarkten, evenementen, jongerendisco's, et cetera. Om op de juiste plekken toezicht te houden is het van belang om goed voorbereid en risico-gestuurd te werk te gaan. Voor deze toezichtvorm is ook de NVA-leeftijdsgrenzenteam van het Expertisecentrum handhaving DHW in te zetten (meer informatie hierover is te vinden op www.handhavingdhw.nl, onder 'Decentralisatie'). Het leeftijdsgrenzenteam van de NVA bestaat uit jongeren die zijn in te zetten om anoniem controles uit te voeren. Zij kunnen geen sancties opleggen, maar informeren de gemeentelijke DHW-toezichthouders als er zich overtredingen met betrekking tot leeftijdsgrenzen voordoen.

Tijdens de leeftijdsgrenzeninspectie kan ook de controle op het doorschenken aan dronken personen (artikel 20, lid 6) worden meegenomen.

Leeftijdsgrenzeninspecties bij **jongeren** richten zich op het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank door jongeren die respectievelijk jonger zijn 16 jaar en zich in de publieke ruimte bevinden. Het toezicht bestaat uit observaties op hotspots, plaatsen waar en tijdstippen waarop ('s avonds en in de weekenden) jongeren zich met alcoholhoudende dranken in de publiek toegankelijke ruimte begeven. Om de juiste plekken voor toezicht te vinden is het van belang om af te stemmen met politie, welzijnswerk en andere instellingen die bekend zijn met hotspots, publiek toegankelijke ruimtes en andere (para)commerciële horeca waar veel jongeren komen.

Hoeveel toezichthouders zijn nodig

Het aantal toezichthouders dat nodig is hangt af van het aantal controles, het soort controles, de duur van de controles en de wijze waarop de controles worden uitgevoerd. Het Expertisecentrum handhaving DHW (www.handhavingdhw.nl onder 'FAQ') heeft op de site een rekenvoorbeeld opgenomen om een inschatting te kunnen maken van de capaciteitsinzet voor het toezicht. In deze cijfers zijn de reistijd en administratieve verwerking van de controle en eventuele handhavende acties niet meegenomen.

Naast de toezichtcapaciteit (front office) kan ook in de back office extra capaciteit nodig zijn als gevolg van het werk van de toezichthouders, door: juridische medewerkers, vergunningverleners, leidinggevenden, et cetera.

Werktijden toezichthouder

De toezichthouders zijn tijdens reguliere werktijden actief, maar ook in de avonden en in de weekeinden. Toezichthouders kunnen hun werkzaamheden uit veiligheidsoverwegingen in tweetallen uitvoeren, of uit efficiëntieoverwegingen zelfstandig op pad gaan. De keuze heeft consequenties voor de omvang en intensiteit van het toezicht.

Leeftijdsgrenzeninspecties hebben het meest effect indien de toezichthouders in anonimiteit werken. Manieren om de herkenbaarheid van de toezichthouders te verkleinen zijn:

- Roulatie van jonge toezichthouders tussen gemeenten of het gebruik van een toezichthouderpool in regioverband.
- Samenwerking met politieagenten (oog- en oorfunctie).
- Inzet van gemeentelijke stagiaires samen met ervaren toezichthouders.

Onopvallend toezicht houden

Kenmerkend voor het werk van DHW-toezichthouders is dat ze niet moeten opvallen om effectief te kunnen controleren op leeftijdsgrenzen op plaatsen waar veel jongeren komen. Hoe geringer de herkenbaarheid van de toezichthouder hoe groter de kans op constatering van overtredingen, zoals alcohol verstrekking aan jongeren onder de 16 jaar. Dit kan een aandachtspunt zijn in de werving van toezichthouders.

Uit de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' bleek het voor toezichthouders lastig om anoniem te blijven binnen een gemeente of regio. Door de toezichtacties waren drankverstrekkers snel op de hoogte wie de DHW-toezichthouders binnen de gemeente zijn. Daarbij gaven de toezichthouders uit de pilot ook aan dat hun bekendheid bij de drankverstrekkers ook voordelen heeft. De aanwezigheid van een toezichthouder kan als gevolg hebben dat de drankverstrekker de regels beter gaat naleven; de drankverstrekker is zich bewust van de pakkans en handelt daar naar.

NVWA-Leeftijdsgrenzenteam

Om een beter beeld van de regelnaleving te krijgen en het probleem van de herkenbaarheid van de DHW-toezichthouder van de gemeente te verkleinen, kan de gemeente gebruik maken van het NVWA-Leeftijdsgrenzenteam. Het leeftijdsgrenzenteam bestaat uit jongeren in de leeftijd van 19 tot 23 jaar, die getraind zijn op de DHW-regels ten aanzien van leeftijdsgrenzen en het uitvoeren van anonieme observaties. De jongeren uit het leeftijdsgrenzenteam zijn als controleur opgeleid om een relaas van bevindingen op te stellen (onderdeel van het boeterapport). Ze werken samen met bevoegde BOA's van de gemeente om handhavende acties uit te voeren, zoals het opstellen van een boeterapport. Om gemeenten te ondersteunen bij de

uitvoering van leeftijdsgrenzencontroles blijft het leeftijdsgrenzenteam tot 1 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe DHW werkzaam. Aan de kostenloze inzet van het team zijn een aantal voorwaarden verbonden, deze zijn te vinden op de website van het Expertisecentrum Handhaving DHW (www.handhavingdhw.nl).

Voorbeeld 'Externe inhuur DHW-toezichthouders'

In pilot 'Decentraal Toezicht DHW' hebben de gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg gekozen om DHW-toezichthouders in te huren bij de regionale milieudienst. Beide gemeenten hebben een kleine organisatie en beschikken over een beperkt aantal drankverstreckende inrichtingen. De redenen om het toezicht daar in te huren waren inhoudelijk (de regionale dienst als onafhankelijke schakel in de constatering) en organisatorisch (transparantie in kosten, toezicht op afroep, mogelijkheid van roulatie van toezichthouders, geen aanpassing in de eigen organisatie, mede vanwege de afwijkende werktijden (avonduren en weekend) van de DHW-toezichthouders). Beide gemeenten hebben dit model als een geschikt model voor de uitvoering ervaren en met het oog op de discussie rond regionale uitvoeringsdiensten mogelijk ook een toekomstbestendig model.

7.3 Aansturing

Aansturing door teamleider

Welke leidinggevende de toezichthouders aanstuurt is afhankelijk van de plaats waar het toezicht binnen de organisatie is gepositioneerd. De meest voorkomende plaatsen om het DHW-toezicht onder te brengen zijn:

- De eenheid die verantwoordelijk is voor het toezicht in de openbare ruimte (APV, openbare orde, veiligheid).
- De eenheid die verantwoordelijk is voor 'toezicht en handhaving' van de fysieke leefomgeving (Wabo, milieu, wonen, ruimtelijke ordening, water) of specifiek voor horeca-aangelegenheden.

De keuze voor de organisatorische inbedding hangt onder andere af van de mogelijkheden om de DHW-toezichtstaak te integreren met andere taken. De eenheid waarvan de taken dicht tegen de DHW aanliggen kan een logische eenheid zijn om het DHW toezicht onder te brengen. Ook kan de beschikbare capaciteit een pragmatisch argument zijn in de keuze voor de eenheid om de DHW-toezichthouders onder te brengen.

Voorbeeld integraal toezicht

In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' heeft de gemeente Maastricht haar DHW-toezicht ingericht op basis van het integrale horecatoezicht. De toezichthouders hebben een checklist voor de integrale inrichtingcontroles bij de horeca opgesteld. Deze lijst bevat alle DHW-elementen, inrichtingseisen en aspecten vanuit milieutoezicht (slibvangput, afzuiging, koel/vriescombinaties, airco's), aanwezigheid en vergunning van gok- en of behendigheidsapparatuur; aanwezigheid van een gebruiksvergunning en certificaat; aanwezigheid van terras en terrasvergunning. Speerpunt daarnaast is de handhaving van leeftijdsgrenzen, door leeftijds grenzeninspecties.

Aansturing met plan of programma

Een uitvoeringsplan of programma stuurt toezichthouders aan in hun dagelijkse werkzaamheden. Een uitvoeringsplan is een pragmatische aanpak op basis van de beleidsvoornemens voor het DHW-toezicht en bestaat uit het benoemen van de doelgroepen, accenten in het toezicht, het aantal te bezoeken drankverstrekkers en hotspots, de toezichtaanpak en de geraamde ureninzet.

De toezichtresultaten vormen de basis voor het toezicht in de volgende periode, eventueel na bijstelling van toezichtbeleid en –strategie, voor een programma. Langs deze weg groeit een programmatische aanpak van het DHW-toezicht.

7.4 Uitvoeringspraktijk

Naast het opstellen van interventiebeleid en het aanstellen van de toezichthouder dient de gemeente andere randvoorwaarden te organiseren, om het toezicht uit te kunnen voeren. Voor het uitvoeren van toezicht dienen een aantal randvoorwaarden georganiseerd te worden. Hieronder zijn enkele randvoorwaarden weergegeven:

Werkplek

Toezichthouders werken vaak buiten kantoortijden. Uit de pilot bleek dat het belangrijk is om een toegankelijke werkplek voor de toezichthouders te organiseren buiten de openingstijden van het gemeentehuis. Die plek hoeft niet in het gemeentehuis te zijn. Een andere belangrijke aspect voor het uitvoeren toezichtwerk is de toegang tot digitale netwerk(en) en dossiers. Voor een optimale taakuitvoering werkt een digitale toegang, die de hele dag beschikbaar is, het best.

Registratiesysteem voor toezicht

Voor het registreren van de inzet en resultaten van toezicht zijn verschillende mogelijkheden:

- Een eigen informatiesysteem op (laten) zetten (enkele pilotgemeenten gebruikten een eenvoudig eigen databestand voor deze registratie).
- De toezichtregistratie aan laten sluiten bij het informatiesysteem voor andere toezichttaken (enkele professionele aanbieders zijn bezig hun systemen hiervoor uit te breiden).
- Een integraal systeem waar vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn ondergebracht.

Naast de archieffunctie levert het informatiesystemen gegevens voor rapportages aan management en bestuur, maar ook om de toezicht en handhaving op een hoger niveau te brengen. De effecten van het toezicht vormen de input voor beleidsmatige bijstelling voor wat betreft ambities, prioriteiten en doelen.

Ondersteunende instrumenten

Om het toezicht uit te voeren zijn de volgende instrumenten en middelen in te zetten:

- Checklisten met toezichtaspecten.
- Formats rapportverslagen en brieven.
- Formats voor schriftelijke waarschuwingen, boeterapporten en andere handavingsinstrumenten.
- Mobiele telefoons.
- Budget voor (anonieme) leeftijdsgrenzeninspecties om entree, consumpties, en dergelijke uit te betalen.
- Werkkleding toezichthouders.
- Vervoermiddelen.

Samenwerking in het veld

Tijdens de uitvoering van het toezicht zullen toezichthouders op uitvoeringsniveau regelmatig contact hebben met verschillende betrokkenen zoals politie, verslavingszorg, welzijnswerk, straathoekwerk, onderwijs, artsen en ziekenhuizen, et cetera. Uit de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' kwam naar voor dat het waardevol is als met de politie wordt afgesproken dat toezichthouders die controles gaan houden (buiten kantoor tijden) dit melden bij de politie. Niet alleen is de informatievoorziening sneller, maar draagt het ook bij een aan veiliger werkomgeving doordat ze elkaar kunnen bijstaan als de situatie daar om vraagt.

Gevolgen backoffice

Uit de Pilot 'Decentraal Toezicht DHW' komt naar voren dat het gemeentelijk DHW toezicht doorwerkt naar andere onderdelen binnen de gemeente, zoals:

- Beleid.
- Vergunningverlening.
- Boeteafdoening.
- Bezwaar en beroep.
- Verwerking klachten en tips.

Zorg dat deze betrokken onderdelen op de hoogte zijn en rekening kunnen houden met de capaciteitsinzet om de effecten van het DHW-toezicht goed te kunnen verwerken.

Taakverdeling toezicht tussen gemeente, politie en NVWA

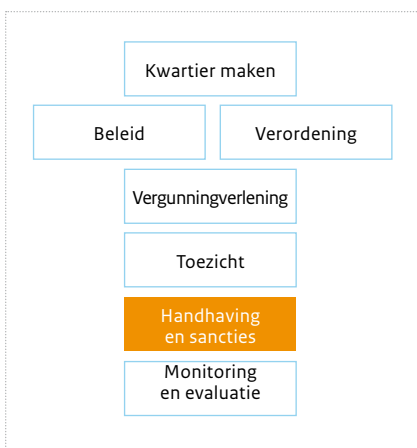
Naast de gemeenten zijn de politie en NVWA ook op onderdelen bevoegd om handhavend op te treden op basis van de DHW. De politie kan als algemeen opsporingsambtenaar optreden, maar heeft geen toezichttaken. De NVWA blijft verantwoordelijk voor een aantal landelijke toezichttaken, namelijk het toezicht op:

- Verstrekken van verklaringen sociale hygiëne.
- Naleving DHW-regels in het personenvervoer, op legerplaatsen en in tax free shops op luchthavens (achter de douane).
- De vervoermiddelen (ambulante handel).
- Reclamebeperkingen (indien daar in de toekomst wettelijke regels voor opgesteld worden).

Een schema van de taakverdeling tussen gemeente, politie en NVWA is te vinden bij het Expertisecentrum Handhaving DHW (zie www.handhavingdhw.nl onder 'Decentralisatie').

8. Handhaving en sancties

Wanneer de regels van de Drank- en Horecawet (DHW), de gemeentelijke verordening of voorschriften uit vergunningen niet worden nageleefd, kan de gemeente handhavend⁶ optreden door te waarschuwen voor mogelijke sancties. Het opleggen van sancties op basis van de DHW is een gevolg van de decentralisatie van het toezicht op de DHW. Deze taak is voor gemeente niet helemaal nieuw. Ook onder het regiem van de (oude) DHW waren aan het college van burgemeester en wethouders sanctiebevoegdheden toegekend. De vernieuwde DHW voegt daar extra instrumenten aan toe (zie verder paragraaf 8.2).



Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de mogelijkheden om handhavend op te treden en de organisatorische consequenties daarvan. Het hoofdstuk is onderverdeeld in drie paragrafen:

- Sanctiestrategie.
- Instrumenten.
- Bezwaar en beroep.



⁶ In dit hoofdstuk wordt het begrip handhaving gebruikt in de enge betekenis: het opleggen van sancties. De ruime betekenis van handhaving omvat het houden van toezicht en het reageren op niet-naleving.

Rol kwartiermaker

De DHW introduceert enkele nieuwe instrumenten. Het spreekt voor zich dat de kwartiermaker zich op deze nieuwe instrumenten richt. Het gaat dan om:

- Het inpassen van deze nieuwe instrumenten in de gemeentelijke sanctiestrategie.
- Zorg dragen dat medewerkers op uitvoeringsniveau (DHW-toezichthouders, juristen) kennis hebben van het sanctie-instrumentarium.
- Ontwerpen van een registratiehulpmiddel voor overtredingen en sancties.

In de praktijk ligt de verantwoordelijkheid om dit concreet uit te werken bij degene die belast is met de coördinatie van de handhaving. De kwartiermaker heeft hierbij een belangrijke coördinerende rol.

8.1 Sanctiestrategie

De sanctiestrategie is een onderdeel van de gemeentelijke handhavingstrategie (ook wel aangeduid als interventiebeleid). In de sanctiestrategie legt de gemeente vast hoe zij reageert wanneer zij constateert dat regels uit de DHW, de gemeentelijke verordening of voorschriften die verbonden zijn aan de DHW-vergunningen en –onthefingen niet worden nageleefd.

Het belang van een sanctiestrategie is dat een gemeente vooraf kenbaar maakt hoe ze gebruik maakt van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Daarbij is van belang deze bevoegdheid te gebruiken met inachtneming van wettelijke bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het verbod tot willekeur, misbruik van bevoegdheid, en dergelijke).

Degene die niet-naleeft kan in de sanctiestrategie lezen welke overheidsreactie hij kan verwachten.

Opstellen, vaststellen en publiceren van de sanctiestrategie

De sanctiestrategie heeft het karakter van uitvoeringsbeleid. Het bevoegd gezag stelt dit beleid vast.

Het opstellen en vaststellen van een sanctiestrategie is voor een gemeente niet nieuw. Op het terrein van omgevingsrecht (bouw, RO, brandveiligheid, milieu) bestaat een wettelijke verplichting hiertoe in de vorm van kwaliteitscriteria BOR (www.wetten.nl onder 'BOR hoofdstuk 7'). Hoewel deze kwaliteitscriteria niet gelden voor de DHW kunnen gemeenten ervoor kiezen de DHW-handhaving op overeenkomstige wijze in te richten, zodat meer eenheid binnen de organisatie ontstaat en de integrale aanpak wordt bevorderd.

De sanctiestrategie wordt ambtelijk voorbereid, veelal als onderdeel van de handhavingstrategie. Het voorstel wordt volgens de gebruikelijke procedure in het college van burgemeester en wethouders gebracht voor besluitvorming. Na vaststelling van de sanctiestrategie wordt deze gepubliceerd, zodat de verschillende doelgroepen op de hoogte zijn van het bestaan van de strategie en kennis kunnen nemen van de inhoud daarvan.

De doorlooptijd voor het opstellen en vaststellen van een sanctiestrategie is 3 tot 6 maanden (start voorbereid tot en met publicatie/ter inzage legging).

Inhoud van de sanctiestrategie

Voordat het DHW-toezicht aan gemeenten werd overgedragen, hield de NVWA namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toezicht. Voor deze taakuitvoering vormde het Interventiebeleid Alcohol, Drank- en Horecawet het uitvoeringskader (www.handhavingdhw.nl; afgeschermd deel).

In het Interventiebeleid geeft de NVWA aan welke reactie volgt wanneer de NVWA een overtreding van de DHW constateert. Naarmate de overtreding ernstiger is, volgt ook een stevigere reactie. In het Interventiebeleid Alcohol, Drank- en Horecawet van de NVWA staat per overtreding aangegeven op welke wijze de NVWA reageert (www.handhavingdhw.nl; afgeschermd deel).

In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' hebben de meeste deelnemende gemeenten zich geconformeerd aan het Interventiebeleid van de NVWA. De juridische achtergrond hiervan was dat – ook al voerden de gemeenten het toezicht uit – dit plaatsvond binnen de toen vigerende DHW waarin de minister van VWS het bevoegd gezag was.

In de evaluatie van de pilot gaven de deelnemende gemeenten aan dat het NVWA-Interventiebeleid een bruikbaar kader is. Enkele gemeenten gaven aan, op basis van de door hen zelf opgedane ervaringen, het NVWA-Interventiebeleid op onderdelen aan te willen passen. In dit beleid is ook specifieke aandacht nodig voor de aanpak van nieuwe onderdelen uit de vernieuwde DHW, zoals 'Three strikes out'.

Voorbeeld ‘handhavingsprotocol en sanctiestrategie’

In de pilot ‘Decentraal Toezicht DHW’ hebben de gemeenten van de regio Goeree-Overflakkee (gemeenten Goedereede, Middelharnis, Oostflakkee en Dirksland) en regio Voorne-Putten (Spijkenisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle, Bernisse) in samenwerking met de politie en Openbaar Ministerie (OM) het ‘Handhavingsprotocol Horeca District De Eilanden’ opgesteld. Beide regio’s vallen onder hetzelfde politiedistrict. Het handhavingsprotocol schrijft de werkwijze voor hoe gemeente, politie en OM optreden na overtredingen van de DHW en aanverwante wetten en regels (APV, Wet op de Kansspelen, Opiumwet, Besluit horeca- sport-, en recreatie-inrichtingen milieubeheer, APV-regels geluid, Wet arbeid vreemdelingen). Verder is in het handhavingsprotocol de sanctiestrategie opgenomen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar ernst van de overtreding. Door dit handhavingsprotocol op te stellen wordt duidelijkheid in de handhavende acties, versterkt de samenwerking en afstemming tussen gemeente, politie en OM en geeft sturing aan de integrale aanpak van de toezicht op de DHW. Alle DHW-vergunninghouders en supermarkten in de regio Goeree-Overflakkee zijn na het vaststellen van het handhavingsprotocol per brief op de hoogte gebracht van de sanctiestrategie en de sancties bij overtreding van de regels.

Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de oude DHW. In de vorengenoemde voorbeelden zijn nieuwe sancties (zie verder, paragraaf 8.2) niet opgenomen. De gemeente zal hiervoor een eigen beleid moeten formuleren.

Opstellen van het Interventiebeleid

Voor het opstellen van een Interventiebeleid DHW kunnen gemeenten aansluiting zoeken bij de bestaande voorbeelden. Naast het voorbeeld van de NVWA zijn via internet voorbeelden te vinden van gemeenten die hebben geparticipeerd in de Pilot ‘Decentraal Toezicht DHW’ (voorbeeld ‘handhavingsprotocol en sanctiestrategie’).

Deze voorbeelden moeten door de gemeente zelf worden doordacht en aangevuld. Dit vraagt overleg en afstemming met andere gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Wil de gemeente het beleid uit het voorbeeld overnemen, afzwakken en/of aanscherpen?
- Willen samenwerkende gemeenten en/of buurgemeenten het beleid inhoudelijk op elkaar afstemmen?

- Zijn er in de gemeentelijke verordening regels/verbodsbepalingen opgenomen die in het Interventiebeleid opgenomen moeten worden?
- Is er consensus over de inhoud van het interventiebeleid tussen gemeente(n), politie en OM?

Uit de pilot ‘Decentraal Toezicht DHW’ is naar voren gekomen dat het zowel voor de verschillende doelgroepen als voor de toezichthouders zelf handig is om zoveel mogelijk één lijn te trekken tussen gemeenten in een regio en met de politie. Dit voorkomt veel discussie met drankverstrekkers en jongeren over verschillen in het interventiebeleid. Voor de toezichthouders wordt het gemakkelijker om eenduidig te communiceren en slagvaardig op te treden.

De pilot laat tevens zien dat gemeenten ook gebruik maken van sancties op basis van andere regelgeving, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet. De sanctiestrategie biedt een richtlijn voor politie en Openbaar Ministerie om samen met de gemeenten de handhaving van de DHW uit te voeren.

8.2 Instrumenten

De DHW kent naast bestaande enkele nieuwe sanctie-instrumenten. Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht. De sancties worden vervolgens kort toegelicht.

Bestuursrechtelijke sancties

| Onderwerp | Artikel | Bestaand ⁷ | Nieuw ⁸ |
|------------------------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| Intrekken van de DHW-vergunning | 31 DHW | x | |
| Schorsen van de DHW-vergunning | 32 DHW | | x |
| Dwangsom/bestuursdwang | 125 Gemeentewet | x | |
| Sluiting van een horeca-inrichting | 174 Gemeentewet | x | |
| Verwijderen van bezoekers | 36 DHW | x | |
| Bestuurlijke boete | 44 DHW e.v. | | x |
| Three strikes out | 19a DHW | | x |

⁷ Bestaand = sanctiemogelijkheid bestaat al voor gemeente (college of burgemeester).

⁸ Nieuw = nieuwe sanctiebevoegdheid voor burgemeester.

Intrekken van de vergunning

Het intrekken van een vergunning is onder de oude DHW een bevoegdheid van het college van B&W. Deze bevoegdheid wordt nu aan de burgemeester toegekend. Tot intrekking *kan* worden overgegaan als bepaalde verbodsbepalingen uit de DHW niet worden nageleefd. Als zich in een inrichting feiten voor doen die gevaar opleveren voor de openbare orde of als niet langer voldaan wordt aan de inrichtingseisen of de eisen gesteld aan de leidinggevende *moet* de burgemeester tot intrekken van de vergunning besluiten. De procedure tot intrekking (schriftelijke waarschuwing/vooraankondiging) en de rechtsbeschermingsmogelijkheden wijzigen niet.

Schorsen van de vergunning

Naast het intrekken van de vergunning krijgt de burgemeester een nieuwe sanctiemogelijkheid: het schorsen van de vergunning. De schorsing wordt in de DHW geïntroduceerd, omdat in de praktijk bleek dat het intrekken van de vergunning een te drastisch middel werd gevonden. De burgemeester krijgt nu de mogelijkheid om een DHW-vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen. De lengte van de schorsingsperiode kan de burgemeester af stemmen op de ernst van de overtreding. Tijdens een schorsing kan de burgemeester geen nieuwe DHW-vergunning verlenen.

Bestuursdwang/dwangsom

De sancties bestuursdwang en dwangsom zijn voor gemeente bekende instrumenten. De bevoegdheid voor het gebruik van deze sancties is gebaseerd op de Gemeentewet. In de praktijk wordt bestuursdwang toegepast om naleving van regels daadwerkelijk af te dwingen. De dwangsom kan worden gezien als een alternatief voor bestuursdwang. De gedachte achter het opleggen van een dwangsom is dat het voortduren van een overtreding wordt beëindigd (of een potentiële overtreding niet zal optreden) wanneer de overtreder weet dat hij dan een geldbedrag verschuldigd is. De uitvoeringspraktijk laat zien dat het vaak al voldoende is om te dreigen met een dwangsom om iemand tot het naleven van regels te bewegen.

Sluiting van een horecagelegenheid

Dit is een vorm van bestuursdwang. Met dit instrument kan een illegale situatie daadwerkelijk worden beëindigd.

Verwijderen van bezoekers

De burgemeester heeft de bevoegdheid om personen de toegang tot ruimtes te ontzeggen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

Bestuurlijke boete

De DHW kent het instrument bestuurlijke boete. Dit instrument is sinds 2005 in de DHW opgenomen. Er hoeft geen beroep gedaan te worden op politie of OM. Voor gemeenten is dit een relatief nieuw instrument. Er kan geen gebruik worden gemaakt van de bestuurlijk strafbeschikking.

De bestuurlijke boete⁹ kan door de burgemeester rechtstreeks – zonder tussenkomst van de rechter – worden opgelegd. De boete die wordt geïnd valt toe aan de gemeente. Een bestuurlijke boete kan niet samen met een andere bestuurlijke- of strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

Het Besluit Bestuurlijke Boete Drank- en Horecawet (www.wetten.nl) bevat een overzicht bij welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In de bijlage bij dit besluit staat welk boetebedrag bij welke overtreding wordt opgelegd. De hoogte van de boete is afgestemd op de ernst van de overtreding, of er sprake is van herhaling en er wordt onderscheid gemaakt naar de grootte van de onderneming.

Omdat de bestuurlijke boete een relatief nieuw instrument is, hebben gemeenten hier nog weinig ervaring mee. In de pilot 'Decentraal Toezicht DHW' hebben 38 gemeenten ervaring met dit instrument opgedaan.

Belangrijke aandachtspunten die hieruit naar voren komen zijn:

- Het opstellen van een boeterapport vergt grondige kennis van de DHW. Dit is nodig om de feitelijke waarnemingen zo te beschrijven dat een overtreding kan worden bewezen.
- In de opleiding voor DHW-toezichthouders wordt uitvoerig aandacht aan het opstellen van boeterapporten besteed. Dit wordt als erg nuttig ervaren.
- Voor het opstellen van een boeterapport wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde boetematrix. Dit is een door de NVWA ontwikkeld hulpmiddel om systematisch tot een sluitend boeterapport te komen. Deze boetematrices worden op een afgeschermd deel van de website van het Expertisecentrum gepubliceerd en zijn alleen toegankelijk voor (medewerkers van) overheidsinstanties.
- Alleen de toezichthouder kan een boeterapport opstellen, omdat hij daarin vastlegt wat hij uit eigen waarneming heeft gezien en gehoord. Het is verstandig dat het door de toezichthouder opgestelde boeterapport nagelezen wordt door een tweede persoon, bijvoorbeeld een juridisch medewerker.

⁹ Zie ook art. 5.20 AWB.

- Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat de kwaliteit van gemeentelijke rapporten van hetzelfde niveau is als boeterapporten van de NVWA. De pilotgemeenten tekenen hierbij aan dat zij wel veel tijd aan het opstellen van de eerste boeterapporten hebben besteed. Na opdoen van enige ervaring verliep dit gemakkelijker.

Three strikes out

Three strikes out is een nieuwe sanctiemogelijkheid in de DHW. Deze sanctie houdt in dat de burgemeester de verkoop van alcohol in een supermarkt kan verbieden wanneer deze supermarkt voor de derde maal in één jaar een overtreding van artikel 20, eerste lid DHW begaat (het niet vaststellen van de leeftijd bij de verkoop van alcoholhoudende drank). De burgemeester kan bepalen hoe lang het recht om alcohol te verkopen wordt ontnomen; minimaal 1 week tot maximaal 12 weken. Deze sanctie kan door middel van bestuursdwang geëffectueerd worden. In de praktijk blijkt dat jongeren alcoholhoudende dranken vaak via het kanaal van de supermarkten krijgen. Met dit nieuwe instrument heeft de burgemeester een extra stok achter de hand (als het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van art. 20, eerste lid DHW, niet leidt tot betere naleving van de leeftijdsgrenzen) om supermarkten scherp te houden op het niet-verstrekken van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 16 jaar.

Strafrechtelijke sancties

| Onderwerp | Artikel | Bestaand ¹⁰ | Nieuw ¹¹ |
|---|---------|------------------------|---------------------|
| Wet Economische Delicten jo diverse artikelen DHW | 1 WED | x | |
| Strafbaarstelling jongeren < 16 jaar | 45 DHW | | x |

De DHW artikelen 20 (lid 6 en 7) en 45 kunnen alleen via het strafrecht worden afgehandeld. Er kan geen boeterapport voor deze artikelen worden opgemaakt. De afhandeling van deze artikelen verloopt altijd via het Openbaar Ministerie.

Wet Economische Delicten (WED)

In de WED is een aantal overtredingen van de DHW aangemerkt als een economisch delict. Dit betekent dat bij overtreding ook een strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld en een straf kan volgen. Kenmerk van een strafrechtelijke sanctie is dat de overtreder een straf krijgt opgelegd.

¹⁰ Bestaand = sanctiemogelijkheid bestaat al voor gemeente (college of burgemeester).

¹¹ Nieuw = nieuwe sanctiebevoegdheid voor burgemeester.

Strafbaarstelling jongeren onder de 16 jaar (DHW)

In de DHW wordt de strafbaarstelling van jongeren onder de 16 jaar geïntroduceerd. Onder de oude DHW waren sancties alleen gericht tegen drankverstrekkers die de DHW overtraden. De jongere ging, ook al werd hij betrapt, vrijuit. Daarnaast blijkt uit diverse onderzoeken dat jongeren via jongeren die wel 16 jaar of ouder waren, gemakkelijk aan drank konden komen (wederverstrekking). Op basis van dit nieuwe artikel zijn jongeren onder de 16 jaar strafbaar wanneer zijn alcoholhoudende drank aanwezig hebben op “voor het publiek toegankelijke plaatsen”. Daarbij maakt het niet uit of de verpakking (blikje, flesje) wel of niet geopend is. De strafbaarheid geldt niet in huis. De verantwoordelijkheid voor alcoholconsumptie thuis ligt bij de ouders. De jongere is evenmin strafbaar in een supermarkt of slijterij. De alcohol die daar wordt verkocht is niet voor consumptie ter plaatse bedoeld. Het blijft de verantwoordelijkheid van de drankverstrekker om geen alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 16 jaar te verkopen. Op alle andere “voor het publiek toegankelijke plaatsen” is de jongere wel strafbaar. Het gaat dan om bijvoorbeeld: de openbare weg, plantsoenen, stationshallen, overdekte winkelcentra, portieken, e.d. Ook wanneer de jongere in een café, discotheek, tijdens een evenement, in een stadion, e.d. alcoholhoudende drank bij zich heeft, is hij/zij strafbaar. Artikel 45 is een strafrechtelijke sanctie. Dit betekent dat de sanctie alleen door een BOA en een politieagent opgelegd kan worden. De sanctieoplegging vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Op overtreding van dit artikel kan een sanctie worden opgelegd uit de 1^e categorie.

8.3 Bezwaar en beroep

Rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht

Voor degene die een bestuurlijke sanctie opgelegd krijgt, staat rechtsbescherming open door bezwaar te maken tegen de opgelegde sancties. De procedures hiervoor zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Nieuw onderwerp voor gemeentelijke bezwaarschriftencommissie

Bezwaar tegen handhavingsbeschikking is voor een gemeentelijke bezwaarschriftencommissie een nieuw onderwerp. In de afgelopen jaren is jurisprudentie gevormd. Deze kan via www.rechtspraak.nl worden geraadpleegd.

Overgangssituatie

In de nieuwe DHW is niet voorzien in een bijzonder overgangsrecht voor opgemaakte sancties. Dit is ook niet nodig omdat oude delicten hetzelfde blijven in de nieuwe DHW. Er komen op grond van de DHW alleen nieuwe delicten bij die vervolgens vanzelf onder de nieuwe wetgeving vallen.

Strafproces

Het opleggen van strafrechtelijke boetes verloopt via de politie en het CJIB te Leeuwarden. De opbrengt van de boetes valt toe aan Justitie. Bij ernstigere overtredingen kan het OM strafrechtelijke vervolging instellen. De strafrechter beoordeelt de zaak en kan, wanneer het feit bewezen wordt tot een veroordeling komen waarna een straf wordt opgelegd.

9. Communicatie

De communicatiepijler Voorlichting & Educatie is een van de vijf pijlers uit de handreiking gezonde gemeenten (zie www.loketgezondleven.nl). De communicatie kent drie doelen:

- Bekendheid geven aan de nieuwe DHW en de wijze waarop de gemeente hier invulling aan geeft (informereren).
- Draagvlak creëren voor de gemeentelijke aanpak in beleid en uitvoering.
- Beïnvloeding correcte naleving regelgeving.

In algehele zin draagt de communicatie bij aan de bekendheid van het lokale alcoholbeleid en de uitvoering hiervan. In samenhang met de regelgeving en de handhaving kan het instrument ook worden ingezet om de grip op de alcoholgerelateerde problemen te vergroten en de regelnaleving te verbeteren. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de communicatieaspecten richting verschillende doelgroepen en richting het algemene publiek.

Communicatie van beleid en regelgeving

De nieuwe DHW brengt een aantal veranderingen mee die gecommuniceerd moeten worden met de doelgroepen van de wet. Naast de communicatie over de wetswijziging op landelijk niveau door het ministerie, ligt er voor de gemeente ook een taak om de wetswijziging en de wijze waarop zij daaraan invulling geeft in haar eigen gemeentelijke beleid, breed bekend te maken onder de DHW-doelgroepen.

In de communicatie over de DHW kan de gemeente onderscheid maken naar de verschillende doelgroepen, omdat deze ook om een andere benadering vragen.

- Horeca.
- Para-commerciële horeca (verenigingen, stichtingen, et cetera).
- Detailhandel en slijterijen.
- Organisatoren van evenementen.
- Onderwijsinstellingen.
- Jongeren (en ouders).

Om te bevorderen dat mensen zich beter aan de regels houden geeft de Rijksinspectie in haar brochure over nalevingscommunicatie aanknopingspunten voor verbetering van de communicatie bij toezicht (www.inspectieloket.nl onder 'Programma Communicatie').

Communicatie door vergunningverleners

Een van de contactmomenten met de doelgroep is de vergunningverlening. Dit moment kan gebruikt worden om de drankverstrekker voor te lichten over de verschillende aspecten van de DHW, het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke verordening.

Communicatie door toezichthouders

Communicatie is ook in te zetten als toezichtinstrument. Bij een grotere bekendheid van de inhoud en achtergrond van de DHW-regels is de kans groter dat deze regels worden nageleefd. Door de DHW toezichtstaak van de gemeente geeft de inrichtingscontrole of leeftijds grenzeninspectie de mogelijkheid om voor te lichten over de regelgeving. Verder liggen er kansen om in de communicatie het regulerende spoor en het preventieve spoor te bundelen. Een neveneffect van communicatie over de DHW is dat er ook omgekeerd communicatie richting de gemeente optreedt, waarbij burgers illegale activiteiten en drankverstrekking aan de gemeente doorgeven.

Communicatie aan college van B&W en gemeenteraad

De gemeente heeft meer verantwoordelijkheden gekregen in de uitvoering van de DHW. Om deze verantwoordelijkheden goed uit te oefenen is het van belang om het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad te betrekken bij het opstellen van beleid en regels, maar ook een terugkoppeling te geven van de effecten hiervan. Daarvoor is er periodieke communicatie met het college van B&W en de raad nodig.

Communicatiemiddelen

Voorbeelden van in te zetten communicatiemiddelen zijn:

- Mondeling door de vergunningverleners en toezichthouders aan individuen.
- Bijeenkomsten organiseren met verschillende doelgroepen.
- Vertegenwoordigers informeren, zodat zij het aan hun achterban kunnen doorgeven (bijvoorbeeld in het horecaoverleg).
- Website gemeente.
- Andere media: lokaal weekblad, direct mailings (brieven).
- Preventieactiviteiten op (jongeren)evenementen.

De onderstaande tabel geeft een aantal onderwerpen voor verantwoording en kennisgeving aan de raad.

| Processtap | Onderwerp |
|------------------------|---|
| Beleid | DHW-beleid ter kennisgeving aan de raad sturen, evenals aanpalend beleid voor horeca, paracommercie, openbare orde & veiligheid, gezondheid & welzijn, en handhaving (onder andere: gemeentelijke beleidspeerpunt en organisatie toezicht DHW op gemeentelijke of regionale schaal organiseren). Dit beleid geeft inzicht in de aard en omvang van de problematiek ten aanzien van drankgebruik onder jongeren. Rapportage evaluatie & monitoring van het DHW-beleid ter kennisgeving aan de raad sturen |
| Verordening | DHW onderdelen uit de gemeentelijke verordening ter vaststelling aan de raad voorleggen |
| Vergunningverlening | Voortgang actualisatie DHW vergunningen/ontheffingen en inzicht in beperking van administratieve lasten ter kennisgeving aan de raad sturen Jaarrapportage met overzicht van aantal vergunningen DHW ter kennisgeving aan de raad sturen |
| Toezicht en handhaving | Handhavingsbeleid inclusief visie en doelen ter kennisgeving aan de raad sturen Jaarrapportage evaluatie & monitoring inclusief terugkoppeling van doelbereiking op input, prestaties, naleving en effecten van het handhavingsuitvoeringsplan DHW ter kennisgeving aan de raad sturen Voortgang risicogericht handhaven en de gevolgen voor nieuw te ontwikkelen beleid ter kennisgeving aan de raad sturen |

10. Hulplijnen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van informatiebronnen waar de lezer aanvullende informatie kan vinden.

Hulplijnen voor algemene informatie DHW

www.wetten.nl

www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws

www.handhavingdhw.nl

www.hetccv.nl/dossiers/alcoholbeleid/index

www.hetccv.nl/dossiers/Drank-+en+Horecawet/index

www.trimbos.nl

www.alcoholbeleid.nl of www.stap.nl

www.alcoholinfo.nl (NIGZ)

www.ggd.nl

Hulplijnen voor uitvoering DHW

www.handhavingdhw.nl van het Expertisecentrum Handhaving DHW van de NVWA

www.loketgezondleven.nl van het loket Gezonde Gemeente RIVM

www.veiligengezonduitgaan.nl

www.inspectieloket.nl

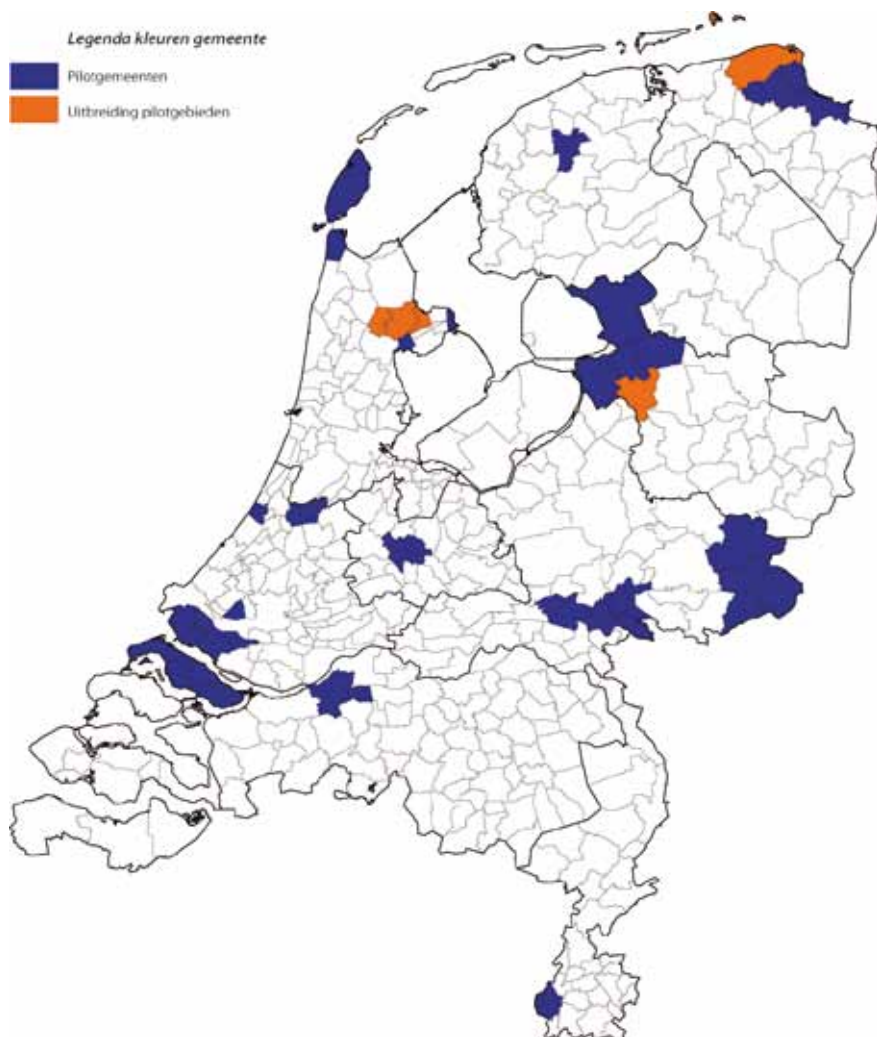
www.rijksoverheid.nl (o.a. Handleiding Ketenbeleid)

Deelnemende gemeenten aan de pilot DHW

Aan de pilot 'Decentraal toezicht DHW' hebben vijftien (regio's van) gemeenten deelgenomen en in totaal betreft het 38 gemeenten:

- Regio Achterhoek (Winterswijk, Oost Gelre, Berkelland, Aalten)
- Regio Delfzijl (Delfzijl, Appingedam en Loppersum)
- Regio Gelderland Midden (Overbetuwe, Lingewaard, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden)
- Regio Goeree-Overflakkee (Middelharnis, Dirksland, Oostflakkee, Goedereede)
- Regio Kampen (Kampen, Zwartewaterland, Steenwijkerland, Staphorst)
- Regio Voorne-Putten (Spijkenisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle, Bernisse)
- Gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg
- Gemeenten Hoorn en Enkhuizen
- Gemeenten Texel en Den Helder

- Gemeente Kaag en Braassem (tot 2009 Alkemade en Jacobswoude)
- Gemeente Katwijk
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Maastricht
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Vlaardingen



Colofon

| | | |
|----------------|--|---|
| Titel | : Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten | |
| Opdrachtgevers | : Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Ministerie van Veiligheid en Justitie | |
| Datum | : juni 2012 | |
| Contactpersoon | : Kaj Hollemans | Ministerie VWS |
| Adviseurs | : Henk van Kessel Ton van Bergen Gerbrand Frederiks | NC Advies VBMA Bureau Sterrenschans |
| Klankbordgroep | : Saskia Mulder Ruud Klaassen John Ton Ammy Witteveen Saskia van der Giessen Josette Evers Floris Faes Rob Bovens Joost Mulder Marian Gacsbaranyi-Smink Maureen Pepping Christa Pronk Gert Varkevisser | Gemeente Kerkrade Gemeente Zaanstad Gemeente Hoorn Gemeente Assen Gemeente Vlaardingen VNG Het CCV Trimbos STAP NVWA Ministerie OCW Ministerie VenJ Ministerie VenJ |

Dit is een uitgave van

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bezoekadres

Parnassusplein 5 | 2511 vx Den Haag

Postadres

Postbus 20350 | 2500 EJ Den Haag

Telefoon 070 340 79 11

Telefax 070 340 78 34

www.minvws.nl

Publicatienummer

V43-611457

juni 2012