
Gemeentelijke organisatie van het alcoholtoezicht

Succes- en faalfactoren van een effectief lokaal
nalevingsbeleid

Colofon

Auteurs: J. de Greeff MSc
Drs. J. Mulder

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

Utrecht, juli 2013

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



Gemeentelijke organisatie van alcoholtoezicht

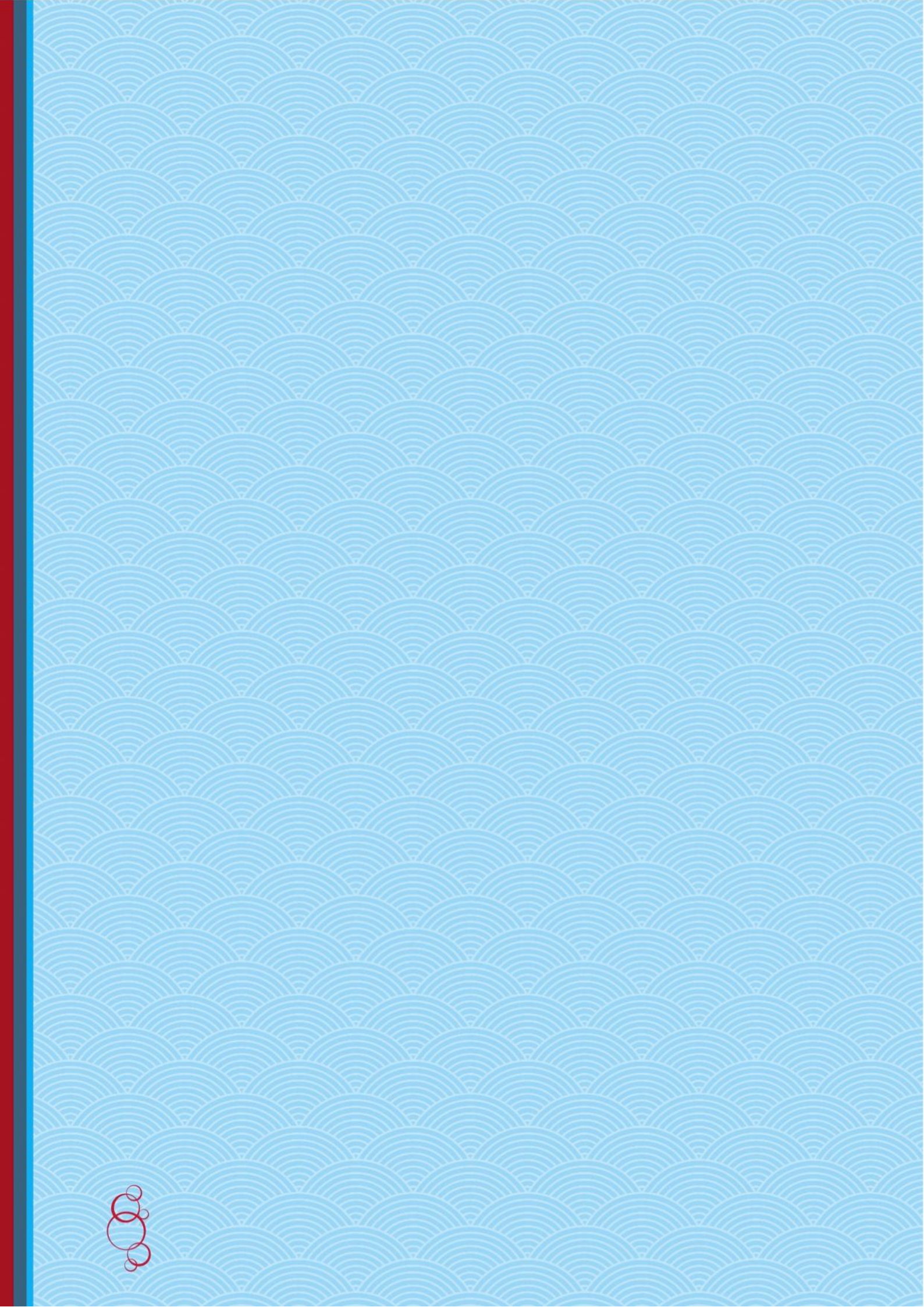
Succes- en faalfactoren van een effectief
lokaal nalevingsbeleid



Inhoudsopgave

1	Voorwoord	8
2	Inleiding	11
2.1	Hoofdvraag	11
2.2	Subvragen	12
3	Methode	14
3.1	Fase 1: Interviews met medewerkers van pilotgemeenten	14
3.2	Fase 2: Diepte-interviews met experts	15
3.3	Fase 3: Focusgroep gesprekken met gemeenten in voorbereiding	15
3.4	Analyse	16
4	Resultaten	19
4.1	Samenwerking organiseren	19
4.2	Beleid opstellen	29
4.3	Backoffice inrichten	33
4.4	Toezichthouders aanstellen	38
4.5	Case studies	42
5	Conclusie	65
5.1	SWOT-analyse	65
5.2	Sterkten en Zwakten (Strenghts & Weaknesses)	66
5.3	Kansen en Bedreigingen (Opportunities & Threats)	67
6	Aanbevelingen	71
	Literatuurlijst	76





1 Voorwoord

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) op 1 januari 2013 is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de DHW. Voorheen werd deze taak uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Met de nieuwe verantwoordelijkheid komen er verschillende taken op de gemeente af. Burgemeesters dienen toezichthouders aan te stellen en op te leiden, de gemeente moet een beleidsvisie ontwikkelen die vervolgens weer moet worden vertaald naar een uitvoeringsstrategie en er moet een backoffice georganiseerd worden voor de toezichthouders. Kortom er is veel werk aan de winkel voor gemeenten.

Daar komt bij dat veel gemeenten inmiddels onderling samenwerken als het gaat om het alcoholbeleid. Dit is meestal in de vorm van regionale projecten waar goede handhaving één van de hoofddoelstellingen is. De gemeente zal dus ook rekening moeten houden met deze intergemeentelijke ontwikkelingen. Gelukkig valt er te leren van de 15 pilotregio's die al sinds 2008 experimenteren met lokaal toezicht op de DHW. Daarom zijn bij dit onderzoek diverse pilotregio's betrokken.

In dit rapport worden de succes- en faalfactoren van het toezicht op de DHW benoemd en toegelicht. Deze factoren zijn onderzocht op basis van interviews met medewerkers van pilotgemeenten en gesprekken met gemeenten die zich (zonder 'pilotervaring') voorbereiden op de nieuwe toezichttaak. Zoals u wellicht opgevallen is aan de titel van dit rapport, gaat dit rapport over het opzetten van een effectief nalevingsbeleid. De term nalevingsbeleid is nog niet erg bekend in Nederland. Nalevingsbeleid komt voort uit de veronderstelling dat toezicht houden op de Drank- en Horecawet geen doel op zich is, maar juist een middel om naleving van deze wet te bereiken. In dit rapport zal verder ingegaan worden op het nalevingsbeleid, een integrale benadering van de problematiek van het naleven van de Drank- en Horecawet.

In de voorliggende studie presenteren we resultaten en bevindingen uit diverse Nederlandse gemeenten die zich hebben voorbereid op de nieuwe toezichtstaak (hoofdstuk 4). De focus van de studie ligt op de samenwerkingsprocessen die een rol spelen in het nalevingsbeleid. Juist bij integrale beleidsthema's is goede samenwerking onontbeerlijk. Voor bepaalde concrete zaken (juridische kwesties, resultaten van de pilot en beleidsmatige do's en dont's) konden we gebruik maken van kennis die reeds aanwezig is. De evaluatie van de pilot toezicht (Novioconsult 2010) en de Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten (VWS, 2012) zijn

daarbij behulpzaam geweest, met name bij het voorbereiden van de gesprekken met de respondenten.

In het laatste deel van dit rapport (hoofdstuk 5) maken we een zogenoemde sterkte-zwakte analyse (SWOT) van het nalevingsbeleid in de Nederlandse gemeenten. We hopen met dit rapport gemeenten die nog moeten beginnen, maar zeker ook gemeenten die al enige ervaring hebben met het toezicht houden, te inspireren. Het uiteindelijke doel is om met een goed nalevingsbeleid een effectieve bijdrage te leveren aan de reductie van de alcoholproblematiek onder jongeren: een probleem dat nog steeds groot is en dat met een toekomstige leeftijdsgrens van 18 jaar voor alcoholverkoop en bezit in openbare ruimte opnieuw vraagt om een aangepast lokaal beleid.

Ik wens u veel leesplezier met dit rapport.

Wim van Dalen
Directeur STAP



2 Inleiding

In opdracht van het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) tussen mei 2012 en maart 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de belangrijkste succes- en faalfactoren bij het opzetten van effectief toezicht op de Drank- en Horecawet. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen bij het ontwikkelen van een succesvol nalevingsbeleid. Dit onderzoek is bedoeld om Nederlandse gemeenten te ondersteunen bij de nieuwe toezichtfunctie.

De succes- en faalfactoren worden hierbij geoperationaliseerd volgens de SWOT methode (strengths, weaknesses, opportunities & threats). De succesfactoren zijn kenmerken van een goede interne organisatie van gemeenten (strengths) én de externe kansen (opportunities) die benut kunnen worden door gemeenten. De faalfactoren zijn kenmerken van een zwakke interne organisatie van gemeenten (weaknesses) én de externe bedreigingen voor gemeenten (threats) die moeten worden beperkt of voorkomen.

Dit onderzoek is gericht op de beschrijving en analyse van de interne en externe samenwerking die gemeenten aangaan om het toezicht op de Drank- en Horecawet effectief in te zetten. Effectief slaat in dit verband op die vormen van toezicht waarvan we weten dat ze bijdragen aan succesvolle preventie van alcohol gerelateerde problemen.

2.1 Hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Wat zijn de succes- en faalfactoren voor Nederlandse gemeenten om een effectieve, integrale aanpak voor het lokale toezicht op de Drank- en Horecawet op te zetten?*

De vraagstelling is tweeledig. Aan de ene kant wordt onderzocht wat de succesfactoren (sterke eigenschappen en kansen) zijn voor Nederlandse gemeenten om het toezicht goed op te zetten. Om de succesfactoren te achterhalen, worden zowel de ervaringen van pilotgemeenten als de kortstondige ervaringen en de verwachtingen van gemeenten voor wie de toezichtfunctie nieuw is onderzocht. Aan de andere kant wordt nagegaan wat de faalfactoren (zwakke eigenschappen en bedreigingen) zijn voor gemeenten bij het opzetten van het lokale toezicht. Om de faalfactoren te achterhalen, worden zowel de ervaringen van pilotgemeenten (deze gemeenten voerden de toezichtfunctie bij wijze van proef uit in de periode 2007-

2009) als de ervaringen en de verwachtingen van gemeenten voor wie de toezichtfunctie nieuw is onderzocht.

2.2 Subvragen

De hoofdvraag is opgedeeld in de volgende zes subvragen:

- 1) Welke kenmerken van een sterke interne organisatie van gemeenten dragen bij aan een effectieve, integrale aanpak voor het toezicht?
- 2) Welke kenmerken van een zwakke interne organisatie van gemeenten belemmeren een effectieve, integrale aanpak voor het toezicht?
- 3) Welke externe kansen kunnen gemeenten benutten om een effectieve, integrale aanpak voor het toezicht op te zetten?
- 4) Welke externe bedreigingen belemmeren gemeenten bij het opzetten van een effectieve, integrale aanpak voor het toezicht?
- 5) Hoe verhouden de sterke en zwakke eigenschappen van gemeenten en de kansen en bedreigingen voor gemeenten zich tot elkaar?
- 6) Hoe kunnen gemeenten sterke eigenschappen en kansen gebruiken om zwakke eigenschappen en bedreigingen te beperken of weg te nemen?



3 Methode

Om na te gaan wat de succes- en faalfactoren voor Nederlandse gemeenten zijn, is gebruik gemaakt van drie verschillende onderzoeksmethoden. Deze drie methoden zijn in drie verschillende fasen van het onderzoek toegepast. De eerste methode, het afnemen van interviews bij medewerkers van pilotgemeenten, is toegepast in de eerste fase van het onderzoek. De tweede methode, het afnemen van diepte-interviews met experts die betrokken waren bij de pilots, is toegepast in de tweede fase van het onderzoek. De derde methode, het houden van ‘focusgroep’ gesprekken met gemeenten die zich voorbereiden op het toezicht, is in de derde fase van het onderzoek toegepast. Hieronder wordt per fase de onderzoeksmethode besproken.

3.1 Fase 1: Interviews met medewerkers van pilotgemeenten

Fase 1 heeft plaatsgevonden tussen mei en juli 2012. Tijdens deze fase zijn 24 interviews afgenomen met medewerkers van gemeenten die deel hebben genomen aan de pilot.

Selectie

Voor het afnemen van deze interviews is door STAP een selectie gemaakt van vijf pilotgemeenten waarvan bekend was dat de pilot goed verlopen is. Bij deze selectie is rekening gehouden met geografische spreiding en de grootte van de gemeente. Van de vijf gemeenten zijn er twee kleine gemeenten (<50.000 inwoners), twee middelgrote gemeenten (50.000 – 150.000 inwoners) en één grote gemeente (>150.000 inwoners). Binnen elke gemeente zijn medewerkers geselecteerd die de volgende functies vervullen:

- Kwartiermaker van de pilot
- Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid
- Beleidsmedewerker volksgezondheid
- Medewerker vergunningverlening
- Toezichthouder Drank- en Horecawet

De interviews

De medewerkers van pilotgemeenten worden telefonisch geïnterviewd. Er is bewust gekozen voor een mondelinge afname van de interviews, zodat de respondenten in de gelegenheid worden gesteld om een toelichting te geven op hun antwoorden. Het betreft een ‘focused interview’ waarin respondenten worden gevraagd naar een aantal feiten en opvattingen. Het interview heeft het karakter van een gesprek waarin de onderwerpen uit de itemlijst op een natuurlijke wijze aan bod komen.

Daarnaast biedt de interviewer de respondenten de ruimte om zelf aanvullende thema's aan de orde te stellen. De interviews duren tussen de 20 en 60 minuten. De interviews worden opgenomen op band, uitgewerkt, gecodeerd en systematisch geanalyseerd met MAXQDA.

3.2 Fase 2: Diepte-interviews met experts

De tweede fase van het onderzoek heeft plaatsgevonden in augustus 2012. Tijdens deze fase zijn drie diepte-interviews gehouden met experts op het gebied van de pilot.

Selectie

Voor het selecteren van experts is deels gebruik gemaakt van de eerste fase van het onderzoek en deels van de expertise van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Aan de hand van de telefonische interviews in fase 1 van het onderzoek is vastgesteld welke medewerkers beschikken over de nodige expertise met betrekking tot het toezicht. Hierbij is gekozen voor een kwartiermaker die ervaring heeft opgedaan op beleidsniveau en een toezichthouder die vooral op uitvoerend niveau actief is geweest. Daarnaast is ook een diepte-interview gehouden met een expert van de NVWA. De NVWA heeft qua toezicht op de Drank- en Horecawet de meeste ervaring en kennis in huis. Om die reden is er ook een expert van de NVWA geselecteerd voor deze tweede fase van het onderzoek.

De interviews

Ook voor deze fase is gekozen voor een mondelinge afname van het interview. Deze interviews zijn echter 'face to face' uitgevoerd. Tijdens de diepte-interviews worden interessante aspecten die naar voren zijn gekomen in de eerste fase nader bevraagd en komen ook vragen aan bod die aanvankelijk onbeantwoord bleven. Het doel van deze fase is om bepaalde zaken uitgebreider en ook meer praktisch te analyseren. De diepte-interviews duren tussen de 60 en 90 minuten. De interviews worden wederom opgenomen op band, uitgewerkt, gecodeerd en systematisch geanalyseerd met MAXQDA.

3.3 Fase 3: Focusgroep gesprekken met gemeenten in voorbereiding

De derde fase heeft plaatsgevonden in oktober en november 2012. In deze fase van het onderzoek is bij vier gemeenten een focusgroep gesprek gehouden.

Selectie

Voor de focusgroep gesprekken zijn gemeenten geselecteerd die bezig zijn met de voorbereiding op het toezicht. De vier gemeenten zijn geselecteerd op basis van geografische spreiding, grootte van de gemeente en op basis van een recentelijke of huidige actieve instelling op het gebied van alcoholbeleid. Van de vier gemeenten is er één kleine gemeente (<50.000 inwoners), twee middelgrote gemeenten (50.000 –

150.000 inwoners) en één grote gemeente (>150.000 inwoners). Binnen elke gemeente zijn voor het focusgroep gesprek medewerkers geselecteerd die de volgende functies vervullen:

- Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid
- Beleidsmedewerker volksgezondheid
- Medewerker vergunningverlening
- Coördinator toezicht/handhaving

De focusgroep gesprekken

Een focusgroep is een homogeen samengestelde groep, die een zorgvuldig geplande discussie voert over hun ideeën, motieven, belangen en denkwijze omtrent een omschreven aandachtsgebied (het toezicht op de Drank- en Horecawet). De gesprekken met de focusgroepen zijn goed voorbereide groepsgesprekken waarin de gespreksleider op zoek is naar meningen van de deelnemers over geagendeerde onderwerpen. Om de discussie te leiden wordt gebruik gemaakt van een topiclijst (een lijst met gespreksonderwerpen). Deze topiclijst is opgesteld naar aanleiding van de informatie die is achterhaald in de eerste en tweede fase van het onderzoek. Tijdens de focusgroep gesprekken wordt ook nagegaan in hoeverre de ervaringen van pilotgemeenten haalbaar zijn voor de gemeenten die in voorbereiding zijn op de toezichttaak. De focusgroep gesprekken duren tussen de 75 en 105 minuten. De interviews worden wederom opgenomen op band, uitgewerkt, gecodeerd en systematisch geanalyseerd met MAXQDA.

3.4 Analyse

Hieronder worden de belangrijkste aspecten voor de analyse besproken. Voor het analyseren van de gegevens wordt gebruik gemaakt van het kwalitatieve analyseprogramma MAXQDA. Daarbij zullen de onderzoekers waar nodig hun eigen kennis over het toezicht gebruiken om kwalitatieve data op waarde te schatten. Tenslotte wordt voor het formuleren van aanbevelingen gebruik gemaakt van de zogenaamde SWOT-analyse.

MAXQDA

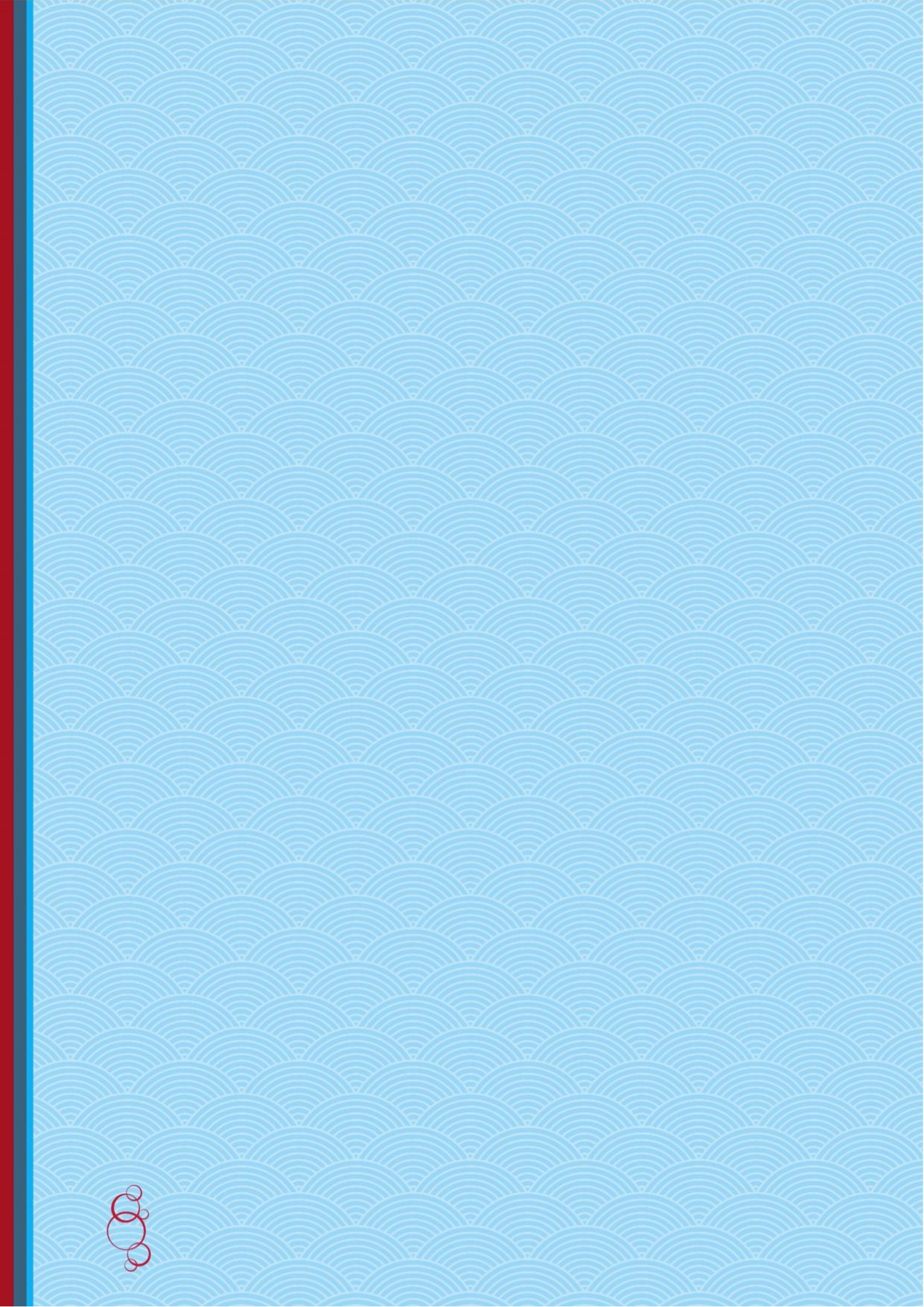
Zoals hierboven genoemd is, worden alle interviews en gesprekken uitgewerkt en wordt de tekst vervolgens in het kwalitatieve analyseprogramma MAXQDA gecodeerd en geanalyseerd. Door codering kunnen alle antwoorden van de verschillende respondenten worden geordend op onderwerp en systematisch worden geanalyseerd. Aangezien het coderen van tekstfragmenten een subjectieve activiteit is, is een pre-test gedaan met twee verschillende codeurs. Beide codeurs hebben twee interviews afzonderlijk gecodeerd en naderhand met elkaar vergeleken. Op basis hiervan is een definitieve 'codeboom' en coderingstrategie vastgelegd. Vervolgens is de codering gedaan door één codeur.

Expertise

Tijdens de interviews en gesprekken kan het voorkomen dat antwoorden verschillen tussen gemeenten en zelfs binnen gemeenten. In zo'n geval zullen de onderzoekers, die geruime ervaring hebben op het gebied van toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet, de uiteenlopende antwoorden zelf op waarde schatten. Naast de informatie uit de interviews wordt dus ook gebruik gemaakt van eigen kennis.

SWOT

De SWOT-analyse is een model dat intern de sterkten en zwakten (in dit geval van een gemeente) en extern de kansen en bedreigingen analyseert. De Engelse term SWOT staat voor de volgende vier elementen: Strengths (sterkten), Weaknesses (zwakten), Opportunities (kansen), Threats (bedreigingen). SWOT is niet alleen een analyse van de huidige stand van zaken, maar heeft ook als doel een strategie voor de toekomst te formuleren. De SWOT analyse is daarom zeer geschikt voor het huidige onderzoek, waarin een strategie voor het benutten van sterkten en kansen en het beperken van zwakten en bedreigingen gewenst is voor gemeenten die zich voorbereiden op het lokale toezicht.



4 Resultaten

Hieronder worden de resultaten van de interviews en focusgroep gesprekken weergegeven. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de paragrafen over het organiseren van samenwerken (4.1), het opstellen van een beleidsvisie (4.2), het organiseren van de backoffice (4.3) en het aanstellen van toezichthouders (4.4) beschreven. Tenslotte worden de focusgroep gesprekken in de vorm van case studies uitgewerkt (4.5).

4.1 Samenwerking organiseren

Om het toezicht op de Drank- en Horecawet op te tuigen, moeten gemeenten vele voorbereidingen treffen. Voor deze fase stellen gemeenten vaak een zogenaamde kwartiermaker aan (4.1.1). Eén van de taken van een kwartiermaker is het samenbrengen van de verschillende afdelingen voor overleg (4.1.2). Een onderwerp dat naar voren kan komen in een dergelijk overleg is het samenwerken met buurgemeenten (4.1.3), al of niet in het kader van een bestaand regionaal alcoholmatigingsproject (4.1.4). Voor het opzetten van het toezicht worden ook externe partijen, zoals bijvoorbeeld de politie, betrokken (4.1.5). Tenslotte komt borging van het voorgaande in 4.1.6 aan bod.

4.1.1. Kwartiermaker aanstellen

In alle gemeenten die deelnamen aan de pilot is een kwartiermaker aangesteld. Deze gemeenten raden andere gemeenten aan ook een kwartiermaker aan te stellen. Een kwartiermaker uit één van de pilotgebieden geeft de voorkeur aan een interne medewerker voor deze taak. Diegene weet namelijk precies welke collega's nodig zijn. In het begin kost het opzetten van het toezicht veel tijd doordat er veel overlegd moet worden en er beleidsstukken geschreven moeten worden. Voor deze beginfase wordt geschat dat de kwartiermaker zo'n twee dagen per week gedurende een jaar nodig heeft om het toezicht goed op te zetten. Ondanks dat het toezicht na verloop van tijd onderdeel wordt van de normale 'workflow', zal de kwartiermaker na de beginfase nog steeds nodig zijn. De kwartiermaker zal ten behoeve van een goede voortgang van het op gang gebrachte proces betrokken blijven bij het toezicht. Dit zal een relatief klein onderdeel worden van de workflow en het is volgens medewerkers van pilotgemeenten handig om de taak van kwartiermaker tijdelijk bij een interne medewerker neer te leggen.

De meningen verschillen over de vraag van welke afdeling de kwartiermaker afkomstig dient te zijn. Medewerkers van gemeenten geven aan dat een beleidsmedewerker vanuit de veiligheidskant een logische keuze is voor de taak

kwartiermaker. Anderen vinden de kwalificaties en motivatie van een kwartiermaker belangrijker dan het type functie van deze persoon. Waar alle geïnterviewden het wel over eens zijn, is dat het iemand van beleidsmatig of aansturend niveau moet zijn. De kwartiermaker moet de stap naar het bestuur kunnen maken en tegelijkertijd ook gezag hebben naar ondergeschikten.

Volgens de voormalige kwartiermakers uit de pilotgemeenten heeft de kwartiermaker in een gemeente een aantal belangrijke taken tijdens het opzetten van de pilot en de borging ervan. De kwartiermaker moet alle benodigde interne en externe partijen betrekken bij het toezicht en deze bijeenbrengen in één of meerdere regelmatige overlegvormen. Verderop in deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke partijen bedoeld worden. Een andere taak van de kwartiermaker is volgens hen het (mee)schrijven aan het handhavingsbeleid. Zoals eerder genoemd moet de kwartiermaker de stap naar bestuurlijk niveau kunnen maken. De kwartiermaker dient volgens de geïnterviewden het handhavingsbeleid voor te leggen aan het bestuur en vervolgens de beleidsnota met betrekking tot de organisatie van de handhaving op te stellen. In dit rapport zal inhoudelijk niet verder worden ingegaan op de taken van de kwartiermaker. Meer informatie over deze taken is te vinden in de Handreiking Drink- en Horecawet voor gemeenten (2012).

Uit de interviews komt naar voren dat zodra de belangrijke voorbereidingsfase voor het toezicht goed verlopen is, lopende zaken op basis van onderhoud besproken kunnen worden met de betrokken interne en externe partijen. De kwartiermaker kan vervolgens de overlegvormen borgen en wanneer nodig de betrokken partijen opnieuw bij elkaar brengen.

Samenvattend: taken van de kwartiermaker

De kwartiermaker:

- dient volgens de geïnterviewde kwartiermakers een interne medewerker van beleidsmatig of aansturend niveau te zijn;
- betreft de benodigde interne en externe partijen bij het toezicht;
- is betrokken bij het schrijven van het handhavingsbeleid;
- organiseert bijeenkomsten voor overleg;
- borgt de samenwerking en brengt de betrokkenen weer bij elkaar indien nodig.

Alle geïnterviewde pilotgemeenten raden aan een kwartiermaker aan te stellen.

4.1.2. Interne collega's en afdelingen betrekken

Zoals genoemd, lijkt het een belangrijke taak van de kwartiermaker om alle interne en externe benodigde partijen samen te brengen in een overlegvorm. Hieronder worden de verschillende partijen opgesomd die tijdens de interviews met medewerkers van pilotgemeenten naar voren zijn gekomen.

Volksgezondheid

Aangezien de Drank- en Horecawet primair een volksgezondheidswet is, kan een medewerker van de afdeling volksgezondheid vanzelfsprekend niet ontbreken. In de pilot was dit overigens allesbehalve een vanzelfsprekendheid. Tijdens de pilot was de medewerker volksgezondheid vaak niet of nauwelijks betrokken bij het opzetten van het toezicht, terwijl dit achteraf wel wenselijk bleek te zijn volgens de meeste respondenten.

De ambtenaar Volksgezondheid dient volgens hen mee te denken over de educatieve aspecten die te maken hebben met lokaal toezicht. Voorbeelden die genoemd worden zijn het organiseren van informatieavonden voor paracommercie, supermarkten en horeca en het creëren van draagvlak voor de nieuwe gemeentelijke regels. Volgens een kwartiermaker kan de afdeling volksgezondheid de koppeling leggen tussen de gezondheidsdoelstellingen van de Drank- en Horecawet zoals het doen afnemen van alcoholgebruik door jongeren, betere naleving van leeftijdsgrenzen en het effectueren van de toezichtstrategie van de gemeente.

Openbare orde en veiligheid

De Drank- en Horecawet ook sterk gericht op het bevorderen van de openbare orde en veiligheid. Tijdens de pilot is de afdeling openbare orde en veiligheid voornamelijk betrokken geweest bij het meedenken en schrijven van het beleid. Deze afdeling is dus vooral inhoudelijk betrokken, maar let ook op de koppeling met de uitvoering. De medewerker openbare orde en veiligheid maakte bij een aantal gemeenten de vertaalslag van beleid naar de praktijk voor de toezichthouders en de medewerkers van de backoffice. Deze taak is in sommige gemeenten echter ook opgepakt door (of uitgevoerd in samenwerking met) de coördinator handhaving.

Coördinator/teamleider handhaving

Volgens medewerkers van pilotgemeenten kan een coördinator van de handhavingsafdeling met de aanwezige kennis van de lokale problematiek een belangrijke rol spelen bij de probleemanalyse in de gemeente ter voorbereiding op beleidsvorming. Ook kan de lokale kennis van de coördinator gebruikt worden om een zogenaamde jeugdkaart op te stellen. Deze kaart geeft aan waar jongeren zich in de gemeente begeven. Een dergelijke jeugdkaart is in één gemeente voor de probleemanalyse gebruikt.

Een andere taak die de coördinator volgens medewerkers van pilotgemeenten op zich kan nemen is de vertaalslag maken van het handhavingsbeleid naar een concrete toezichtstrategie. Uit de interviews komt naar voren dat het hierbij belangrijk is dat de prioriteiten van het beleid in deze strategie verwerkt worden en dat er duidelijke afspraken gemaakt worden met de toezichthouders en de medewerkers van de backoffice.

Vergunningverlening

Uit de interviews met vergunningverleners komt naar voren dat veel vergunningverleners ontevreden zijn over de mate waarin zij betrokken zijn bij de pilot. Vaak was het onduidelijk wat er ging gebeuren binnen de gemeente en wat dat betekende voor de vergunningverleners. Achteraf geven andere ambtenaren aan dat de vergunningverleners eerder betrokken hadden moeten worden en dat het belangrijk is noodzaak van effectief toezicht op de Drank- en Horecawet (zoals het terugdringen van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik) ook duidelijk te maken. Het informeren over het belang en de achtergrond van het toezicht dient volgens een kwartiermaker aan iedereen duidelijk gemaakt te worden.

Medewerkers van pilotgemeenten geven aan dat er veel werk terecht komt bij de vergunningverlener met het toezicht op de Drank- en Horecawet. Het is volgens hen belangrijk om te inventariseren of de afdeling de toename van het werk aankan. Het werk van vergunningverleners bestaat onder andere uit het uitzoekwerk van vergunningen in het systeem, het herzien van vergunningen en het sturen van brieven met de aangepaste regels. Al met al komt er veel werk op ze af en vinden de geïnterviewden het belangrijk dat ze er van begin af aan bij betrokken worden.

Burgemeester

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Drank- en Horecawet is de burgemeester het bevoegd gezag geworden. In een aantal pilotgemeenten had de burgemeester van begin af aan een actieve rol bij de beleidsvorming. De burgemeester was aanwezig om de grote lijnen uit te zetten en prioriteiten aan te geven. De aanwezigheid van de burgemeester is als nuttig ervaren door de medewerkers van die pilotgemeenten, doordat de burgemeester enthousiast was en zorgde voor bestuurlijk draagvlak voor het toezicht.

Afdeling communicatie

De afdeling communicatie is in twee gemeenten betrokken bij het opzetten van de pilot vanwege zogenaamde handhavingscommunicatie. Uit gesprekken met meerdere gemeenten komt naar voren dat het belangrijk is om voorafgaand aan de uitvoering van het toezicht duidelijk te communiceren richting horeca, detailhandel en paracommercie over de controles op de naleving van de Drank- en Horecawet en waarom ze gecontroleerd worden. Dit wordt als een belangrijk aspect voor het slagen van het toezicht beschouwd. Zo wordt namelijk voorkomen dat de genoemde partijen achteraf, naar aanleiding van bijvoorbeeld een boeterapport, ontkennen dat ze op de hoogte waren van de regelgeving. Belangrijker is volgens een toezichthouder de preventieve werking van het vermelden dat er gecontroleerd gaat worden en wat de bijbehorende sancties zijn. De subjectieve pakkans zoals deze wordt ervaren door ondernemers neemt hierdoor toe. Dit werkt uiteindelijk volgens de toezichthouder echter alleen preventief als er ook daadwerkelijk actief gecontroleerd wordt (objectieve pakkans). Waar ook sprake is van een preventieve werking is handhavingscommunicatie naar aanleiding van constatering door de toezichthouders (meer over handhavingscommunicatie in paragraaf 4.2.3.).

Jurist

Bij een aantal gemeenten geven medewerkers aan dat het belangrijk is om juristen bij de voorbereidingen op het toezicht te betrekken. Ze geven aan dat juristen goed de wettelijke mogelijkheden van het toezicht kunnen uitzoeken en onderdeel uitmaken van de backoffice die het werk van de toezichthouder moet verwerken.

Dienst wijken

Eén gemeente in het onderzoek heeft de beschikking over wijkdiensten. Ter voorbereiding op het opstellen van beleid heeft de gemeente de wijkdiensten ingezet voor de probleemanalyse. Bij deze diensten komen veel meldingen binnen, weet men waar de jeugd zich bevindt, kent men de knelpunten in de wijk en weet wie de ondernemers zijn. Deze gegevens zijn volgens de kwartiermaker zeer nuttig geweest bij de probleemanalyse.

Afdeling sport en afdeling onderwijs

Specifieke afdelingen als sport en onderwijs kunnen ook worden betrokken bij het opzetten van het toezicht. Deze afdelingen zijn niet betrokken bij het opzetten van het toezicht, maar worden achteraf door medewerkers genoemd als een mogelijke partner. Deze afdelingen kunnen volgens deze medewerkers een rol spelen bij de uitvoering van activiteiten met educatieve doelstellingen die bijdragen aan de doelstellingen van het toezicht. Afdeling sport kan in een gemeente bijvoorbeeld sportkantines helpen bij het naleven van de Drank- en Horecawet en afdeling onderwijs kan scholen helpen bij het ontwikkelen van een alcoholvrij beleid met betrekking tot feesten en werkweken.

Meer betrokkenheid van de afdeling volksgezondheid

Zoals eerder in deze paragraaf is genoemd, speelde de afdeling volksgezondheid niet of nauwelijks een rol bij de pilot van het toezicht op de Drank- en Horecawet. 3 van de 5 geïnterviewde medewerkers van volksgezondheid geven aan dat ze graag meer bij de pilot betrokken hadden willen worden. Ook kwartiermakers en medewerkers van de afdeling openbare orde en veiligheid geven aan dat het achteraf gezien beter was geweest om volksgezondheid er ook bij te betrekken. Toezicht op de Drank- en Horecawet heeft immers voor een belangrijk deel te maken met jeugd- en gezondheidsbeleid. Uit de interviews met deelnemers aan de pilot komt naar voren dat er meerdere voordelen zijn wanneer volksgezondheid bij het toezicht betrokken wordt. Het belangrijkste voordeel is de mogelijkheid om een integrale aanpak van voorlichting, preventie en handhaving te realiseren. Een expert van de NVWA geeft aan dat gemeenten de unieke mogelijkheid hebben een dergelijke integrale aanpak op te zetten, wat voor de NVWA niet mogelijk was. De afdeling volksgezondheid kan daarom een belangrijke toevoeging zijn bij het invullen van het beleid.

Samenvattend: interne gemeentelijke samenwerking

- De afdeling volksgezondheid is weinig tot niet betrokken geweest bij de pilots. Toch is men van mening dat dit belangrijk is voor een integraal beleid;
- Openbare orde en veiligheid is voornamelijk inhoudelijk betrokken en kan daarnaast de vertaalslag van het beleid naar de handhavingspraktijk maken;
- De coördinator van handhaving of toezicht kan met de lokale kennis een rol spelen bij de probleemanalyse, maar kan ook de vertaalslag van het beleid naar de handhavingspraktijk maken;
- De afdeling vergunningverlening was weinig tot niet betrokken bij de opzet van de pilots. Toch is men van mening dat de vergunningverleners ook betrokken moeten worden bij het toezicht om goed voorbereid te zijn op het extra werk dat op de afdeling afkomt;
- De burgemeester kan met een actieve houding een motivator zijn voor de medewerkers en kan voor bestuurlijk draagvlak zorgen;
- De afdeling communicatie kan een belangrijke rol spelen in het verhogen van de subjectieve pakkans bij ondernemers door middel van handhavingscommunicatie;
- Een juridisch medewerker kan de wettelijke mogelijkheden van het toezicht goed uitzoeken en is een onderdeel van de backoffice;
- Overige afdelingen die een rol kunnen spelen zijn: dienst wijken, sport en onderwijs.

4.1.3. Regionale samenwerking

Voor de pilot hebben meerdere gemeenten zich verenigd in een samenwerkingsverband voor het toezicht. Vier van de vijf geïnterviewde gemeenten, die allen een samenwerking zijn aangegaan tijdens de pilot, raden andere gemeenten aan om ook een dergelijk samenwerkingsverband op te zetten. Alleen één grote gemeente heeft geen samenwerking opgezocht met andere gemeenten.

Medewerkers van deze gemeente geven aan dat de gemeente zelf in staat was het toezicht op te zetten en uit te voeren. De meest genoemde voordelen van een samenwerking met buurgemeenten zijn het verdelen van de kosten, het rouleren van toezichthouders en (voor kleinere gemeenten) het beschikken over Drank- en Horecawet expertise. Medewerkers van kleinere gemeenten geven aan niet alle benodigde expertise in huis te hebben en zijn daarom een samenwerking aangegaan met een gemeente die wel over deze expertise beschikte.

Beleid

Bij het organiseren van een samenwerking met andere gemeenten, is één van de belangrijkste voorwaarden om bij elkaar te gaan zitten en samen te na te gaan wat de toezichtdoelen zijn van de verschillende gemeenten. In de gemeenten die een samenwerking aangingen, was het een flinke klus om alle gemeenten op één lijn te krijgen bij het opstellen van het handhavingsbeleid. Dit heeft bij één gemeente bijna een half jaar geduurd. Alle vier de gemeenten die voor samenwerking met andere gemeenten hebben gekozen, onderschrijven het belang om samen het handhavingsbeleid te schrijven. Wanneer de gevolgen van een overtreding in de ene gemeente erg verschillen van de gevolgen in een andere gemeente ontstaat er voor de toezichthouder een onwerkbaar situatie.

Rouleren toezichthouders

Dat toezichthouders na verloop van tijd herkend werden door ondernemers en organisatoren wordt door de meeste toezichthouders als problematisch ervaren. Het undercover controleren op bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen werd lastiger, doordat ondernemers de wet tijdelijk beter naleefden als de toezichthouder in de onderneming was. Hierdoor zakte de objectieve pakkans enorm, met de voor de hand liggende (negatieve) gevolgen voor het naleefgedrag van de verstrekker (meer over herkenbaarheid in paragraaf 4.4.2). Het rouleren van toezichthouders, om herkenbaarheid te voorkomen, wordt door alle toezichthouders toegejuicht. Het samenwerken met andere gemeenten geeft de kans om meer toezichthouders aan te nemen en onderling te kunnen rouleren. Een bijkomend voordeel is dat er meer toezichthouders kunnen worden ingezet die zich specifiek bezighouden met de Drank- en Horecawet. Het hebben van specialistische, in plaats van generalistische, toezichthouders wordt in meerdere interviews gezien als een kwaliteitsverbetering van de handhaving die nodig is voor deze vorm van toezicht. Een andere mogelijkheid voor het rouleren van toezichthouders, is het uitwisselen met andere regio's. Hiervoor geldt eveneens dat het beleid niet te zeer mag verschillen tussen de regio's om een werkbare situatie te garanderen.

Met welke gemeenten samenwerken?

Er bestaan verschillende meningen over de schaal waarop samenwerking gezocht moet worden. Eén ding is wel duidelijk: het toezicht onderbrengen bij een bestaand, goed functionerend samenwerkingsverband scheelt veel werk en tijd. Een voorbeeld van een bestaand samenwerkingsverband is een regionaal alcoholmatigingsproject (meer hierover in paragraaf 4.1.4) of een regionale uitvoeringsdienst.

Het aantal gemeenten in een samenwerkingsverband tijdens de pilot varieerde van twee tot zes. De vier kwartiermakers die voorstander zijn van een gemeentelijke samenwerking, geven twee mogelijkheden voor de grootte van de samenwerking.

- Kwartiermakers van twee gemeenten geven aan niet voor een te groot gebied te kiezen, omdat het fysieke problemen oplevert door grote reisafstanden voor de toezichthouders. Dat kost veel tijd die beter aan handhaving besteed kan worden. Daarnaast geven ze aan dat je als gemeente er voor moet waken dat er genoeg binding en contact blijft met de gemeenten in de regio. Als de afstand te groot is verdwijnen de korte lijntjes, die juist zo handig zijn en raak je het zicht kwijt als gemeente. Bovendien is het gemakkelijker om een klein aantal gemeenten op dezelfde lijn te krijgen qua beleid. Een samenwerking met 2 à 3 gemeenten zou daarom ideaal zijn.
- De kwartiermakers van twee andere gemeenten zien juist meer voordelen in een groter samenwerkingsverband door het bijvoorbeeld aan de veiligheidsregio (van ongeveer 12 gemeenten) te koppelen. Voordeel hiervan is dat je meerdere professionals kunt aannemen die specifiek voor het toezicht op de Drank- en Horecawet ingezet kunnen worden en vervolgens ook minder snel herkend zullen

worden. Deze twee kwartiermakers verwachten dat kleine gemeenten geen extra mensen aannemen voor het toezicht en vergunningen, omdat zij maar voor een halve FTE of minder aan werk hebben. Door zich aan te sluiten bij een dergelijke samenwerking kunnen ze alsnog over de expertise beschikken om het toezicht goed uit te kunnen voeren. Een samenwerking van 12 gemeenten of meer zou daarom volgens hen ideaal zijn.

Samenvattend: samenwerking met andere gemeenten

- Alle vier de gemeenten die een regionale samenwerking zijn aangegaan met buurgemeenten, raden andere gemeenten aan dit ook te doen;
- De meest genoemde voordelen van een samenwerking met buurgemeenten zijn het verdelen van de kosten, het rouleren van toezichthouders en het beschikken over voldoende DHW expertise;
- Het is belangrijk om gezamenlijk een handhavings- en sanctiebeleid op te stellen;
- Samenwerking met buurgemeenten geeft de kans om meer gespecialiseerde toezichthouders aan te nemen. Door onderling rouleren speelt het probleem van de herkenbaarheid van een toezichthouder veel minder;
- Pilotgemeenten geven twee varianten van samenwerkingsverbanden: kleine samenwerking (2 à 3 gemeenten) met korte lijntjes óf een grote samenwerking (ongeveer 12 gemeenten) met veel expertise en roulatie van toezichthouders.

4.1.4. Regionaal alcoholmatigingsproject

Veel Nederlandse gemeenten nemen deel aan een regionaal alcoholmatigingsproject. Dit soort projecten zetten meestal in op een aantal preventiepijlers en voeren daarmee op diverse gemeentelijke beleidsterreinen interventies uit (Mulder e.a. 2013). Zoals eerder is genoemd, is een regionaal alcoholmatigingsproject een vorm van samenwerking tussen meerdere gemeenten, een samenwerking die ook de basis kan vormen voor gezamenlijk toezicht. Bij één van de vijf geïnterviewde gemeenten is de pilot voor het toezicht ondergebracht bij een regionaal alcoholproject. In enkele andere gemeenten waren ook alcoholprojecten aanwezig, maar is het toezicht hier niet aan gekoppeld. Uit de interviews met medewerkers van de gemeente waar deze koppeling wel is gemaakt, komt naar voren dat het een grote meerwaarde is geweest voor de organisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Hieronder worden de door medewerkers genoemde voordelen van het toezicht als onderdeel van een alcoholproject op een rijtje gezet.

- De visie en de prioriteiten van het toezicht waren van begin af aan duidelijk, doordat deze zijn overgenomen van het alcoholproject.
- Vanuit het alcoholproject waar handhaving, jeugd en volksgezondheid onderdeel uitmaken van een geïntegreerde aanpak, was het gemakkelijk om eveneens voor toezicht een integrale aanpak op te stellen.
- Een alcoholmatigingsproject staat hoog op de agenda, terwijl het handhaven van de Drank- en Horecawet voor veel bestuurders 'gewoon' handhaven is. Bijzonderheden die in de praktijk zijn aangetroffen, konden vanuit het

alcoholproject gemakkelijk worden omgezet in een aanpak. Dat komt mede doordat de kwartiermaker van het alcoholproject goed contact had met het bestuurlijke niveau.

- Ook was er publiekelijk veel aandacht voor het alcoholproject. De kwartiermaker geeft aan dat regulier toezicht bij de gemeente niet zo veel aandacht gehad zou hebben. Door de handhavingscommunicatie vanuit het alcoholproject op te zetten, is een groter publiek bereikt.
- Tenslotte zorgde het alcoholproject voor draagvlak in de regio, wat het werk van de toezichthouder legitimeert.

Samenvattend: toezicht als onderdeel van een regionaal alcoholproject

- Eén gemeente heeft het toezicht op de DHW ondergebracht bij een regionaal alcoholproject en raadt andere gemeenten aan dit ook te doen;
- Een dergelijke samenwerking maakt het opstellen van een integraal beleid gemakkelijker en zorgt ervoor dat de prioriteiten van begin af aan duidelijk zijn;
- Een regionaal alcoholproject geniet veel publieke aandacht en staat hoog op de bestuurlijke agenda. Hierdoor kunnen zaken uit de praktijk sneller worden opgepakt.

4.1.5. Externe Stakeholders

Naast het organiseren van de interne samenwerking, hebben pilotgemeenten ook externe partijen betrokken bij het opzetten van het toezicht. In de interviews wordt vooral de politie als partner genoemd voor toezichthouders. Daarnaast zijn de horeca, supermarkten en paracommerciële instellingen ook partijen waar rekening mee gehouden is. De GGD en GGZ worden nauwelijks genoemd als partner voor het toezicht. Bij een enkele gemeente was de lokale GGZ-instelling betrokken bij de uitvoering van preventieve acties. Hieronder wordt verder ingegaan op de samenwerking met politie, horeca, supermarkten en paracommercie.

Politie

Uit de interviews komt naar voren dat korte lijnen met de politie zeer wenselijk zijn voor de toezichthouder. Zo is de aanwezigheid van politie bij risicocontroles gewenst voor de veiligheid van de toezichthouders. Risicocontroles zijn bijvoorbeeld controles op dronkenschap, leeftijdsgrenzen of bezit van alcohol onder minderjarigen. Aan de andere kant kan de politie een belangrijke rol vervullen door informatie uit te wisselen. In de voorbereidingsfase op het toezicht kan de politie helpen bij de probleemanalyse ter voorbereiding op het beleid en het opstellen van een jeugdkaart van de gemeente. De politie, in het bijzonder het horecateam, heeft veel kennis over waar de jeugd zich begeeft in de gemeente. Op het moment dat de toezichthouders gaan controleren, kan de politie ook een signalerende rol vervullen door constatering van overtredingen door te geven aan de toezichthouders.

Tijdens de pilot bleek de samenwerking echter veel stroever te verlopen dan hierboven genoemd is. In twee gemeenten hield de politie zich afzijdig en was er

weinig sprake van samenwerking. Om een dergelijke houding te voorkomen is het volgens meerdere ambtenaren belangrijk de politie van begin af aan te betrekken bij het toezicht. Het creëren van een win-win situatie voor de toezichthouders en de politie is hierbij essentieel. Een voorbeeld hiervan is het uitleggen van de doelen van het toezicht en kijken in hoeverre deze aansluiten bij de doelstellingen van de politie. Andere praktische voorbeelden die genoemd worden in de interviews zijn het gezamenlijk diensten draaien en het gezamenlijk overleggen.

Horeca, supermarkten en paracommercie

De partijen die gecontroleerd worden op naleving van de Drank- en Horecawet (horeca, supermarkten en paracommercie) zijn tijdens de pilot op verschillende manieren benaderd door de gemeenten. De ene gemeente ging uitgebreid in overleg met de ondernemers en overkoepelende organisaties, terwijl andere gemeenten individueel of bijna geen contact leken te hebben met de ondernemers.

Zoals eerder genoemd in dit rapport, is het belangrijk om de partijen die de gemeente gaat controleren vooraf in te lichten over wat er gecontroleerd gaat worden en waarom. Dit kan door middel van georganiseerde bijeenkomsten voor de verschillende partijen en door ze individueel een brief te sturen met daarin alle benodigde informatie. Het is belangrijk hierbij duidelijk aan te geven wat de (nieuwe) spelregels zijn en welke sancties eraan verbonden zijn.

Een expert van de NVWA adviseert om deze partijen, in tegenstelling tot een aantal pilotgemeenten, niet bij het beleid te betrekken. De NVWA'er pleit voor een individuele benadering, waarin ondernemers die het goed doen beloond worden (door bijvoorbeeld minder toezicht) en ondernemers die het slecht doen strenger gecontroleerd worden. Hierdoor wordt het verschil tussen goed en slecht uitvergroot en wordt het voor een ondernemer interessanter om de wet na te leven.

Wederom geven medewerkers aan dat deze aanpak valt of staat met het daadwerkelijk controleren, omdat het anders vrijblijvend blijft. Hierdoor zal er niet of nauwelijks nageleefd worden. Handhavingscommunicatie (het publiekelijk communiceren van de resultaten van het toezicht) is een goede manier om te laten zien dat er gecontroleerd wordt. Uit de interviews blijkt dat deze vorm van communicatie de subjectieve pakkans (ervaren pakkans) verhoogt bij ondernemers en de naleving van de Drank- en Horecawet toeneemt. In paragraaf 4.2.3. wordt hier verder op ingegaan.

Samenvattend: samenwerking met externe stakeholders

- De samenwerking tussen de toezichthouders en de politie wordt als belangrijk ervaren op het gebied van veiligheid bij risicocontroles en informatievoorziening;
- De samenwerking met de politie verliep in de pilot niet altijd even soepel en verdient daarom extra aandacht bij het opstarten van het toezicht;
- De horeca, supermarkten en paracommerciële instellingen zijn in de pilot op verschillende manieren betrokken bij het toezicht;
- Deze partijen moeten van tevoren worden ingelicht over het toezicht. De expert van de NVWA adviseert om ze niet bij het gemeentelijke beleid te betrekken maar om ze individueel te benaderen.

4.1.6. Borging

Uit de interviews komt naar voren dat na verloop van tijd het toezicht op de Drank- en Horecawet geïmplementeerd is en onderdeel uitmaakt van het reguliere werk. Volgens de geïnterviewde kwartiermakers is het de taak van de kwartiermaker om de samenwerking tussen alle partijen te borgen en te continueren. Borging is een veelgenoemde term in de interviews en lijkt essentieel voor het onderhouden van de integrale samenwerking bij het toezicht op de Drank- en Horecawet. De borging waar de kwartiermaker zorg voor draagt, bestaat voornamelijk uit het onderhouden van de overlegvormen die bij aanvang zijn opgezet.

Het is volgens de kwartiermakers belangrijk om regelmatig te overleggen om de contacten te onderhouden en om zaken vanuit de praktijk op te kunnen pakken en te communiceren naar het bestuur. Dit is volgens hen ook positief voor de noodzakelijke integrale aanpak van het alcoholbeleid.

Samenvattend: borging van de toezichttaak

- De kwartiermaker dient de opgezette samenwerking en de overlegvormen te borgen.

4.2 Beleid opstellen

De wijze waarop het beleid voor het toezicht is opgezet, is in de vijf pilotgemeenten vergelijkbaar. Alle gemeenten hebben een beleidsvisie opgesteld met daarnaast een handhavingsstrategie waarin is opgenomen welke overtreding tot welke sanctie leidt. Wanneer een dergelijke sanctie wordt opgelegd, kiezen sommige gemeenten ervoor om over deze vorm van handhaving te communiceren naar bewoners en ondernemers binnen de gemeente. Deze onderwerpen zullen hieronder besproken worden.

4.2.1. Beleidsvisie

Voor het opstellen van de beleidsvisie hebben de gemeenten gebruik gemaakt van bestaande beleidsstukken. Drie van de vijf gemeenten hebben bij de start van de pilot de richtlijnen van de NVWA overgenomen, omdat het toezicht op de Drank- en

Horecawet onbekend terrein was voor de gemeenten. Bij één gemeente is, zoals eerder genoemd, de pilot van begin af aan onder een regionaal alcoholmatigingsproject geplaatst. Hierdoor was de beleidsvisie al bepaald en nam de gemeente deze over. Bij de andere gemeente lag er al een beleidsvisie, in de vorm van een horecaverordening. Ten behoeve van de pilot is de horecaverordening verfijnd door het toevoegen van bepalingen voor bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen, ontheffing artikel 35 (regulering van tijdelijke drankverstrekking op bijvoorbeeld evenementen) en aanwezigheid van sterke drank bij niet-slijterijen.

Uit meerdere interviews komt naar voren dat het opstellen van een goede beleidsvisie veel tijd kost. Volgens een kwartiermaker dient er allereerst een probleemanalyse uitgevoerd te worden waaruit blijkt waar de alcoholproblematiek in de gemeente zich vooral doet gelden. Vervolgens kan in een werkgroep gezamenlijke doelen opgesteld worden die de ambitie van de gemeente weergeven. Wanneer de doelen zijn opgesteld, kan volgens de kwartiermaker gekeken worden hoe de problematiek in de gemeente aangepakt kan worden. Een expert van de NVWA geeft aan dat hiervoor een interventie methodiek opgesteld moet worden die de middelen beschrijft waarmee de problematiek aangepakt wordt. Volgens de expert doet een gemeente er goed aan om naast de aanpak een effectmeting te laten lopen. Deze effectmeting (bijvoorbeeld het meten van de naleving van leeftijdsgrenzen) geeft de effectiviteit van het handhavingsbeleid op dat specifieke punt weer en biedt de gemeenten handvatten om de naleving (verder) te verbeteren.

Welke prioriteiten er opgenomen zijn in de beleidsvisie van de pilotgemeenten, hing af van zowel de problematiek in de gemeente als van de gemeentelijke ambitie. Alle geïnterviewde gemeenten zijn het er echter over eens dat het voorkomen van alcoholverstrekking aan minderjarigen een belangrijk speerpunt is van het handhavingsbeleid.

Samenvattend: beleidsvisie

- Het opstellen van een goede beleidsvisie kost veel tijd;
- Eerst dient een probleemanalyse gemaakt worden, vervolgens zullen er doelen opgesteld moeten worden die passen bij de ambitie van de gemeente en tenslotte moet een interventiemethodiek ontwikkeld worden die de problematiek aanpakt;
- Prioriteiten in het beleid hangen af van de gemeentelijke problematiek en ambitie.

4.2.2. Handhavingsstrategie en sanctiebeleid

Naast de beleidsvisie hebben de gemeenten ook een handhavingsstrategie met een sanctiebeleid opgesteld. De handhavingsstrategie en het sanctiebeleid zijn tijdens de pilot bij de meeste gemeenten vanuit de afdeling openbare orde en veiligheid geschreven. Hoewel de terminologie per gemeente verschilt, gaat de inhoud in alle gevallen over overtredingen en bijbehorende sancties. Voor twee gemeenten bleken de bestaande richtlijnen (NVWA) voor sanctionering te strikt te zijn. De

kwartiermaker van één van deze gemeenten gaf aan na een maand een mildere variant op het sanctiebeleid te hebben opgesteld omdat met de bestaande richtlijnen *“een derde van de horeca in de gemeente gesloten zou worden en dat kan zeker niet de bedoeling zijn”*.

In Box 1 hieronder zijn de mildere versies van het sanctiebeleid van beide gemeenten weergegeven.

Box 1: Twee voorbeelden van aspecten van een sanctiebeleid.

Sanctiebeleid Gemeente A:

1. Bij een eerste overtreding wordt een waarschuwing gegeven aan de exploitant.
2. Bij een tweede overtreding wordt overgegaan tot een bestuursrechtelijke maatregel. Dit kan, afhankelijk van de situatie, plaatsvinden in de vorm van een dwangsom of een tijdelijke sluiting van de onderneming.

Sanctiebeleid Gemeente B:

1. Bij een overtreding krijgt de exploitant een schriftelijke melding hiervan.
2. Bij een volgende overtreding van hetzelfde artikel, wordt een dwangsom in het vooruitzicht gesteld (voorwaardelijk).
3. Wanneer de exploitant na de gestelde termijn voor de voorwaardelijke dwangsom nog steeds in overtreding is, wordt de dwangsom geëffectueerd.

Volgens de medewerkers openbare orde en veiligheid moet het sanctiebeleid worden geschreven op basis van de speerpunten van de handhavingsstrategie. Zo heeft een pilotgemeente het sanctiebeleid destijds afgestemd op alcoholverstrekking aan minderjarigen. De manier van sanctioneren door deze gemeente geeft deze afstemming duidelijk weer: Bij gebrekkige vergunningen zijn waarschuwingen gegeven aan de ondernemers, terwijl voor het verstrekken van alcohol aan minderjarigen direct een boeterapport is opgesteld.

Lange termijn

Kwartiermakers van de pilotgemeenten benadrukken dat het belangrijk is om het toezicht voor de langere termijn op de agenda te zetten. Uit de interviews komt ook naar voren dat gemeenten op tijd en voor een langere periode budget moeten reserveren voor de toezichttaak, want *“in één jaar bereik je helemaal niets”*. In vier gemeenten waar de benodigde middelen voor het toezicht structureel in de begroting is opgenomen, is de pilot na de eerste twee jaar doorgezet en wordt er op het moment van schrijven nog steeds toezicht gehouden op de Drank- en Horecawet.

In één gemeente waar de noodzakelijke middelen niet structureel konden worden gereserveerd voor de toezichttaak is de pilot niet voortgezet. De kwartiermaker van deze gemeente geeft aan dat het naleefgedrag van ondernemers al zichtbaar terugloopt. In één van de vier gemeenten waar nog toezicht wordt gehouden, zijn er nog maar beperkte middelen beschikbaar. De kwartiermaker geeft aan dat door het gebrek aan financiën het toezicht minder leeft in de regio en als gevolg daarvan de naleving terugloopt.

Samenvattend: handhavingsstrategie en sanctiebeleid

- Alle pilotgemeenten hebben een handhavings- en een sanctiebeleid opgesteld;
- Het sanctiebeleid moet worden geschreven op basis van de speerpunten van het beleid;
- Het is belangrijk om het toezicht voor de lange termijn op de agenda te zetten en budget structureel beschikbaar te stellen. In de gemeenten waar de middelen voor het toezicht structureel in de begroting waren opgenomen, is men na de pilot doorgegaan met het toezicht. In de gemeente waar geen budget is gereserveerd, is het toezicht gestopt.

4.2.3. Handhavingscommunicatie

Uit de interviews met medewerkers van pilotgemeenten komt naar voren dat handhavingscommunicatie een ander belangrijk punt is om op te nemen in de handhavingsstrategie en van begin af aan toe te passen. Handhavingscommunicatie vond grofweg op twee manieren plaats: communicatie over doelen en resultaten en communicatie over bevindingen (zoals specifieke overtredingen) van het alledaagse toezicht.

Doelen en resultaten

Aan de ene kant hebben de gemeenten gecommuniceerd over doelen en resultaten van het toezicht. Bij aanvang van de pilot is aangekondigd wat en waarom er gehandhaafd zou worden. Hierdoor was het voor de ondernemers duidelijk wat ze konden verwachten van de gemeente. Als gevolg daarvan wisten de ondernemers dat ze gecontroleerd konden worden en wat voor consequenties er vastzaten aan het niet naleven van de Drank- en Horecawet. Volgens medewerkers van gemeenten was er sprake van een preventieve werking op de naleving door op deze manier te communiceren.

Gedurende de pilot zijn ook globale resultaten van het handhaven gepubliceerd in jaarlijkse rapporten. Er is niet gemeten of deze manier van communiceren een preventief effect heeft gehad op de naleving. Volgens een kwartiermaker zou deze communicatie wel een middel kunnen zijn om het toezicht op de bestuurlijke agenda te houden. Een effectmeting zou volgens de expert van de NVWA echter meer geschikt zijn om het toezicht op de bestuurlijke agenda te houden.

Bevindingen van het toezicht

De gemeenten hebben ervoor gekozen om niet jaarlijks globale resultaten te communiceren, maar met regelmaat te communiceren naar aanleiding van

bevindingen van de toezichthouders. Een voorbeeld hiervan is het schrijven van een persbericht naar aanleiding van een boete die uit is gedeeld voor het schenken van alcohol aan een minderjarige.

Aan het begin van de pilot communiceerde één gemeente sporadisch over de bevindingen tijdens het handhaven. Tegenwoordig doet zij dit regelmatig via de eigen voorlichtingspagina, een lokale krant en daarnaast direct naar de ondernemers in de gemeente. Deze vorm van handhavingscommunicatie wordt gebruikt, omdat de geïnterviewde medewerkers gemerkt hebben dat er een preventieve werking vanuit gaat ten gunste van de naleving van de Drank- en Horecawet. Daarnaast merken medewerkers van de gemeente dat ondernemers zich meer van de problematiek bewust worden en initiatieven ontwikkelen om de naleving van bijvoorbeeld de leeftijdsgrenzen te verhogen.

Een andere gemeente probeert zoveel mogelijk de publiciteit op te zoeken met overtredingen. Naast persberichten in de lokale krant, wordt ook gebruik gemaakt van sociale media zoals Twitter. Uit een interview met een toezichthouder komt naar voren dat *“juist handhavingscommunicatie de meest effectieve manier is om naleving te creëren, doordat je laat merken dat er gecontroleerd wordt of dat er een boete is geweest [...] op die manier verhoog je de subjectieve pakkans”*. De pakkans die door ondernemers ervaren wordt is dus belangrijk voor de daadwerkelijke naleving van de regels.

Samenvattend: handhavingscommunicatie

- Handhavingscommunicatie is een belangrijk onderdeel van het handhavingsbeleid;
- Tijdens de pilot zijn twee vormen van handhavingscommunicatie toegepast: communicatie over doelen en resultaten en communicatie over bevindingen (zoals specifieke overtredingen);
- Het vooraf communiceren over doelen van het toezicht voorkomt misverstanden en werkt preventief op de naleving bij ondernemers;
- Het slechts jaarlijks communiceren van de globale resultaten lijkt niet preventief te werken. Wel kan het bijdragen aan de agenda setting;
- Het communiceren naar aanleiding van specifieke overtredingen (bv. een boete voor het schenken aan minderjarigen) verhoogt wél de subjectieve pakkans bij ondernemers.

4.3 Backoffice inrichten

Om het toezicht als frontoffice goed te kunnen laten functioneren, is het inrichten van een backoffice essentieel gebleken. De backoffice zorgt voor de afwikkeling van datgene wat in de frontoffice (de toezichthouder) gebeurt. In het geval van toezicht gaat het om de acties van toezichthouders (bv. het geven van een boete) die in de backoffice door bijvoorbeeld vergunningverleners of juristen verwerkt worden. Het inrichten van de backoffice is volgens de kwartiermakers één van de eerste en belangrijkste aspecten die geregeld dienen te worden voor het toezicht. De

medewerkers die als onderdeel van de backoffice worden genoemd zijn: vergunningverleners, juristen en een boeterapportencoördinator.

4.3.1. Jurist (Boeterapportencoördinator)

In de interviews is de behoefte aan juridische kennis in de backoffice vaak genoemd. Vooral aan het begin van de pilot was er veel vraag naar juridische expertise. De gevraagde juridische kennis betreft de mogelijkheden van de Drank- en Horecawet en de juridische aspecten van een boeterapport. Vergunningverleners en toezichthouders geven aan belangrijke juridische ondersteuning te hebben gehad van een interne jurist, een externe jurist van een adviesbureau en de vraagbaak van de NVWA. De vraagbaak van de NVWA wordt echter ook door twee gemeenten als niet bruikbaar beschouwd, doordat de adviezen niet specifiek toepasbaar waren in hun gemeentelijke situatie. Gedurende de pilot is de kennis van de toezichthouders op dit gebied dusdanig toegenomen dat het nog weinig voorkwam dat een juridische vraagbaak geraadpleegd moest worden.

Boeterapportencoördinator

Tijdens de pilot hebben gemeenten geen ervaring opgedaan met het afhandelen van boeterapporten. De boeterapporten werden opgestuurd naar de NVWA en vervolgens kregen de gemeenten bericht wanneer het boeterapport onvolledig was of, als deze wel volledig was, dat de boete betaald was. Om te voorkomen dat boeterapporten onvolledig naar de NVWA werden gestuurd en daardoor mogelijk ingetrokken konden worden, maakten twee gemeenten gebruik van een jurist die fungeerde als boeterapportencoördinator. Deze medewerker controleerde de opgestelde boeterapporten op juridische houdbaarheid en eventuele onvolledigheden. Uit de interviews bleek dat mede door de boeterapportencoördinator nog nooit een boeterapport is ingetrokken. Een geïnterviewde boeterapportencoördinator gaf aan dat het belangrijk is iemand te hebben die objectief naar het opgestelde boeterapport kan kijken.

Afhandeling boeterapport (Bezwaar & Beroep)

Hoe de afhandeling van een boeterapport verloopt, is tijdens de pilot niet duidelijk geworden doordat dit proces zich afspeelde bij de NVWA. De geïnterviewde expert van de NVWA geeft aan dat na het opstellen van het boeterapport door de toezichthouder het gewenst is dat het rapport door iemand binnen de gemeente nagekeken wordt. Vervolgens stelt een onafhankelijke partij binnen de gemeente een beschikking op en stuurt deze naar de ondernemer. Om de gemeenten een beter beeld te geven van het proces heeft de NVWA haar procedure en diverse voorbeeldbrieven op de website www.handhavingdhw.nl (het afgeschermd deel) geplaatst.

Volgens de expert van de NVWA kunnen de beoordeling van de boeterapporten en het maken van de beschikkingen het beste uitgevoerd worden bij de juridische afdeling van een gemeente. Het is ook mogelijk dit proces met een aantal gemeenten samen in te richten. Dat is wellicht aantrekkelijk voor de kleinere gemeenten.

Hoeveel tijd de afhandeling van boeterapporten uiteindelijk kost is afhankelijk van het aantal boeterapporten dat wordt opgemaakt en het aantal ondernemers dat bezwaar aantekent. De afdeling van de NVWA die zich bezig houdt met de afhandeling van boeterapporten geeft de volgende tijdsindicatie per boeterapport:

- Boetezaak excl. zienswijze en bezwaar & beroep: 1 uur
- Boetezaak incl. zienswijze en bezwaar & beroep: 1 uur en 40 minuten

Samenvattend: jurist (als boeterapportencoördinator) in de backoffice

- Aan het begin van de pilot was er veel vraag naar juridische expertise op het gebied van de DHW en boeterapporten;
- Twee gemeenten hebben gebruik gemaakt van een boeterapportencoördinator om boeterapporten te controleren op volledigheid en juridische houdbaarheid. Dit om te voorkomen dat een boeterapport ingetrokken moest worden. Beide gemeenten raden andere gemeenten aan dit ook te doen;
- Tijdens de pilot is niet geoefend met het afhandelen van boeterapporten;
- Meer informatie over de afhandeling van een boeterapport kunnen gemeenten vinden op het afgeschermd deel van www.handhavingdhw.nl.

4.3.2. Vergunningen

Voor de vergunningverlening in de backoffice is volgens de geïnterviewde vergunningverleners de eerste stap het vaststellen of er een up to date vergunningenbestand is: *“Alles valt of staat met een up to date vergunningenbestand”*.

Uit de interviews komt naar voren dat het hebben van een up to date vergunningenbestand essentieel is voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. Het is echter geen voorwaarde om te kunnen beginnen met het controleren van het schenken aan minderjarigen. Uit interviews komt naar voren dat het zelfs wenselijk is om het updaten van de vergunningen en het controleren van leeftijdsgrenzen parallel te laten lopen. Toen de gemeenten aan de slag wilden gaan met het toezicht, bleek bij vier van de vijf gemeenten dat de vergunningen niet op orde waren, terwijl het beeld bestond dat het bestand (redelijk) actueel was. Bij één gemeente was het vergunningenbestand grotendeels op orde, alleen de paracommerciële vergunningen waren niet op orde. De paracommerciële vergunningen bleken bij twee andere gemeenten evenmin op orde te zijn. Bij één gemeente waren deze vergunningen dusdanig niet op orde dat er later een apart project voor de paracommercie is opgestart.

Ondanks dat het actualiseren van het vergunningenbestand geen voorwaarde is om te kunnen handhaven, dient het volgens de geïnterviewde medewerkers van pilotgemeenten in de voorbereidingsperiode op orde gebracht te worden. Volgens hen is een actueel vergunningenbestand noodzakelijk om het toezicht goed uit te kunnen voeren. Het actualiseren van het vergunningenbestand is grofweg op twee

manieren gerealiseerd. Enerzijds is op het gemeentehuis een theoretische controle gedaan door onder andere gegevens uit de Kamer van Koophandel (KvK) naast de vergunningen te leggen en anderzijds is ter plekke bij de vergunninghouders gecontroleerd.

Actualiseren op het gemeentehuis

In de gemeenten waar het vergunningenbestand niet op orde was, bleek het actualiseren een tijdrovende klus te zijn. In twee gemeenten is daarom een externe medewerker ingehuurd. Het actualiseren van het vergunningenbestand op het gemeentehuis is echter voornamelijk uitgevoerd door de vergunningverleners van de gemeente. In drie gemeenten is dit ook gedeeltelijk gedaan door de toezichthouders die waren aangesteld voor de pilot. In deze gemeenten hielden de toezichthouders zich bezig met het vergelijken van KvK gegevens met de vergunningen. Deze taak kan volgens vergunningverleners prima door toezichthouders worden ingevuld als zij bijvoorbeeld nog in afwachting zijn van een legitimatiebewijs als toezichthouder.

Actualiseren ter plekke

Het actualiseren ter plekke was in alle gemeenten een taak van de toezichthouder op de Drank- en Horecawet. Eén toezichthouder merkte echter op dat het controleren van de vergunningen in de voorbereidingsfase ook door toezichthouders van andere wetten gedaan kan worden. Veel toezichthouders geven aan dat ze vaak ter plekke er pas achter kwamen dat vergunningen niet meer actueel waren. Naast het controleren op het gemeentehuis bleek controle ter plekke belangrijk te zijn om bijvoorbeeld te achterhalen of de degene die achter de bar staat ook degene is die op de vergunning staat, of er zaken zijn die alcohol schenken zonder vergunning en of er evenementen zijn waar alcohol wordt geschonken zonder ontheffing. Een toezichthouder kan door middel van veelvuldig controleren een grote bijdrage leveren aan het actualiseren van de vergunningen en het bijhouden hiervan.

Toename in werk

Het veelvuldig controleren door de toezichthouders zorgde ervoor dat er meer aanvragen en wijzigingen voor vergunningen binnenkwamen bij de vergunningverleners. Ondernemers namen meer initiatief omdat ze wisten dat er meer controles waren. Mede hierdoor was er (vooral aan het begin van de pilot) sprake van een enorme toename in het werk van de vergunningverleners, terwijl daar bij sommige gemeenten geen extra capaciteit voor beschikbaar was gesteld. Bij één gemeente wordt er gesproken over een verdubbeling van de werkzaamheden en een andere gemeente gaf aan dat er op een gegeven moment zelfs sprake was van een verzesvoudiging van de vergunningaanvragen.

Dat het actualiseren van het vergunningenbestand een tijdrovende klus is blijkt eveneens uit de periode die drie gemeenten nodig hadden om hun niet actuele bestand op orde te krijgen. Twee gemeenten gaven aan respectievelijk negen maanden en een volledig jaar nodig te hebben gehad. Een andere gemeente gaf aan

zeker een half jaar nodig te hebben gehad voor de actualisatie van het vergunningenbestand. De overige twee gemeenten konden geen tijdsindicatie geven.

Samenwerking

Het betrekken van de toezichthouders bij het actualiseren van de vergunningen op het gemeentehuis bleek meerdere voordelen met zich mee te brengen. Naast het feit dat er hierdoor meer capaciteit was om de vergunningen op orde te brengen bleek dat er een goede basis was gelegd voor een samenwerking tussen de vergunningverleners en de toezichthouders. Medewerkers van drie gemeenten geven aan dat de samenwerking vooral in de beginfase, als het bestand nog niet op orde is, erg belangrijk is. Door de samenwerking blijven de vergunningverleners en de toezichthouders op de hoogte van de belangrijkste aanpassingen in vergunningen. De vergunningverleners behandelen de nieuwe aanvragen en wijzigingen en kunnen zo de toezichthouders informeren, terwijl de toezichthouders wijzigingen in vergunningen tegenkomen in de praktijk en op hun beurt de vergunningverleners kunnen informeren.

Bij meerdere gemeenten verliep de samenwerking tussen beide partijen echter niet altijd soepel. In Box 2 is een voorbeeld gegeven van zo'n stroeve samenwerking en hoe deze samenwerking alsnog tot stand is gekomen.

Een andere manier om een goede samenwerking te realiseren is volgens een toezichthouder door te laten zien hoe je een meerwaarde voor de ander kunt zijn. Een toezichthouder kan een meerwaarde zijn voor vergunningverleners door ze te ondersteunen met advies over vergunningtechnische zaken die betrekking hebben tot de Drank- en Horecawet. De meeste geïnterviewden geven echter aan dat de samenwerking op een eenvoudige manier tot stand gebracht kan worden door regelmatig te overleggen en korte lijntjes te onderhouden met elkaar.

Box 2. Voorbeeld van een stroeve samenwerking tussen front- en backoffice.

Bij één gemeente zijn ervaren toezichthouders aangesteld op het gebied van handhaving van de Drank- en Horecawet, terwijl de vergunningverleners die ervaring niet hadden. Hierdoor ontstond enige wrijving tussen beide partijen.

Later is deze samenwerking alsnog tot stand gekomen na onderling overleg en door twee keer per jaar met elkaars werkzaamheden mee te draaien. Hierdoor is voor beide partijen duidelijker wat de ander doet en wat ze van elkaar kunnen verwachten.

Het onderhouden van korte lijntjes tussen de toezichthouders en de backoffice bleek voor een grotere gemeente en een grotere regio lastiger te zijn door fysieke afstanden. De medewerkers geven aan dat het belangrijk is dat de backoffice en de toezichthouders elke 2 à 3 weken bij elkaar te komen om de lopende zaken door te spreken. Ook moeten volgens deze medewerkers vooraf duidelijke afspraken

gemaakt worden over wat wel aan te pakken en wat niet. Daarbij zijn de zogenaamde ‘pijndossiers’ van een gemeente ook een belangrijk onderwerp. Hier dienen duidelijke afspraken over gemaakt te worden om problemen achteraf, zoals het intrekken van een boeterapport onder bestuurlijke druk, te voorkomen.

Vergunningencontrole: een doorlopend proces

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten erbij gebaat zijn om zo snel mogelijk het vergunningenbestand te actualiseren. Zeker aangezien in de pilot de mogelijkheid tot ‘bezwaar en beroep’ nog niet was opgenomen, wat tot een nog grotere toename in werkzaamheden zal leiden voor gemeenten.

Vervolgens is het belangrijk dat gemeenten het vergunningenbestand op orde houden door het regelmatig te vergelijken met uittreksels uit de KvK en door vergunningencontroles in de praktijk uit te laten voeren door toezichthouders. Uit de interviews komt naar voren dat beide vormen van controleren niet zonder elkaar kunnen: *“field en desk research kunnen niet zonder elkaar”*.

Samenvattend: vergunningverlener in de backoffice

- Een up to date vergunningenbestand is essentieel voor het toezicht op de DHW;
- Vergunningen moeten zowel op het gemeentehuis (vergelijking met KvK gegevens) als in de praktijk door de toezichthouder gecontroleerd worden;
- Bij 4 van de 5 pilotgemeenten bleek het vergunningenbestand in de praktijk lang niet zo up to date te zijn als men aanvankelijk dacht;
- Het toezicht op de DHW kan voor een grote toename zorgen van werk voor de vergunningverleners. Het actualiseren van het vergunningenbestand nam tijdens de pilot veel tijd in beslag (6 tot 12 maanden);
- De samenwerking tussen toezichthouders en vergunningverleners is belangrijk met als doel elkaar te ondersteunen en van informatie te voorzien. Deze samenwerking verliep tijdens de pilot vaak niet soepel;
- Het controleren van vergunningen is een doorlopend proces. Het regelmatig controleren op zowel het gemeentehuis als in de praktijk wordt daarom aangeraden.

4.4 Toezichthouders aanstellen

In bovenstaande paragrafen zijn allerlei belangrijke voorwaarden omschreven om het toezicht op de Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 effectief in te kunnen zetten. Uit de interviews komt naar voren dat de kwaliteit van de toezichthouders minstens zo belangrijk is. In deze paragraaf wordt ingegaan op belangrijke kenmerken waar een toezichthouder volgens de medewerkers van pilotgemeenten aan dient te voldoen en hoe de toezichthouders het beste gefaciliteerd kunnen worden om hun werk optimaal uit te kunnen voeren.

4.4.1. Kenmerken toezichthouder

In de interviews met medewerkers van de pilotgemeenten is gevraagd of andere toezichthouders binnen de gemeente ook het toezicht op de Drank- en Horecawet zouden kunnen uitvoeren. Uit de reacties komt naar voren dat de nieuwe toezichttaak op de Drank- en Horecawet vele malen ingewikkelder is dan bijvoorbeeld parkeertoezicht. De medewerkers van gemeenten geven aan dat het een specialistische taak is. Op de vraag wat de belangrijkste kenmerken van een goede toezichthouder op de Drank- en Horecawet zijn, was een van de antwoorden dat een toezichthouder MBO+ als opleidingsniveau moet hebben.

De genoemde kenmerken van een toezichthouder op de Drank- en Horecawet, zijn in Box 3 opgesomd en vormen daarmee een profiel waar, volgens de geïnterviewden, een ideale toezichthouder aan zou moeten voldoen.

Box 3. Kenmerken van een ideale toezichthouder op de Drank- en Horecawet

Kenmerken toezichthouder Drank- en Horecawet

- Opleidingsniveau: MBO+
- Kennisniveau:
 - Veel wetskennis Drank- en Horecawet
 - Andere disciplines beheersen naast de Drank- en Horecawet (veelzijdigheid)
- Vaardigheden:
 - Goede communicatieve vaardigheden (bijv. voor het contact met ondernemers)
 - Goede schriftelijke vaardigheden (bijv. voor het schrijven van een boete rapport)
 - Scherp kunnen observeren (bijv. om vanaf buiten een controle uit te voeren)
- Karakterkenmerken:
 - Creatief (bijv. om nieuwe toezichttechnieken te ontwikkelen)
 - Weerbaar (bijv. tegen ondernemers of jongeren die het niet met je eens zijn)
 - Teamspeler (bijv. voor het samenwerken met andere toezichthouders, politie, etc.)
 - Flexibel (bijv. vanwege de onregelmatige werktijden)
- Persoonskenmerken:
 - Jonge mensen (bijv. om niet op te vallen bij leeftijdsgrenzeninspecties in hotspots)
 - (Bij meerdere toezichthouders) Man en vrouw
- Overige:
 - Ervaring in toezicht houden is een pre

Uit de interviews met medewerkers van pilotgemeenten blijkt dat het de nieuwe toezichttaak behoorlijk lastig is. Uit het onderzoek van Novio Consult (2010) bleek al eerder dat er relatief weinig boeterapporten zijn opgesteld gedurende de pilot. Waar het aantal controles met gemiddeld 200% toenam over alle pilotgemeenten, nam het

aantal opgestelde boeterapporten met slechts 5% toe. Uit interviews met toezichthouders komt eveneens naar voren dat het moeilijk is om in een boeterapport alle benodigde feiten te rapporteren. Deze moeilijkheid zorgde er in sommige gemeenten voor dat boeterapporten ingetrokken moesten worden. Daarnaast zijn tijdens de pilot ook een aantal boeterapporten ingetrokken onder druk van bestuurders. Het is voorgekomen dat een bestuurder betrokken was bij een vereniging die door de lokale toezichthouder werd beboet. Onder druk van deze bestuurder is het boeterapport uiteindelijk ingetrokken. Naast de moeilijkheid van het invullen van een boeterapport, moet een toezichthouder dus ook kunnen omgaan met bestuurlijke druk.

Samenvattend: het aanstellen van een toezichthouder

- Het toezicht op de DHW is een lastige taak;
- Het opstellen van een boeterapport is ingewikkeld;
- Een toezichthouder moet kunnen omgaan met bestuurlijke druk;
- Belangrijkste kenmerken van een toezichthouder op de DHW zijn o.a. goede wetskennis en goede communicatieve vaardigheden (zie ook Box 3).

4.4.2. Herkenbaarheid

Eén van de kenmerken die in Box 3 genoemd zijn, is het creatief kunnen zijn. Dit kenmerk heeft naast het ontwikkelen van nieuwe toezichtstechnieken ook te maken met herkenbaarheid van toezichthouders. Alle geïnterviewde toezichthouders die actief zijn geweest tijdens de pilot geven aan dat zij na een bepaalde tijd herkend werden door ondernemers en organisatoren. Deze herkenbaarheid zorgde echter ook voor een preventieve werking op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers en organisatoren. Doordat de ondernemers en organisatoren wisten dat ze gecontroleerd konden worden, hielden zij zich beter aan de regels uit de Drank- en Horecawet. Toezichthouders zeggen dat het voorkwam dat bij aanwezigheid van de toezichthouder er tijdelijk correct is nageleefd, maar dat het slechts voor korte duur was. Dat impliceert dat herkenbaarheid van toezichthouders ook voor problemen zorgde doordat de toezichthouders niet ongezien konden controleren (op bijvoorbeeld schenken aan minderjarigen).

Om niet herkend te worden en te voorkomen dat de naleving niet alleen tijdelijk verbetert, is creativiteit van de toezichthouder een vereiste. Uit de interviews komt naar voren dat toezichthouders zich vermomden door middel van bijvoorbeeld kleding, hoofddeksels en haardracht. Deze vermommingen werken volgens de toezichthouders ook maar tijdelijk. Een toezichthouder zal daarom ook creatief moeten zijn in de toezichtstechniek die hij of zij gebruikt. In de interviews is bijvoorbeeld de observatietechniek, mits goed toegepast, genoemd als manier om ongezien (vanaf buiten de gelegenheid) te observeren en bij een constatering naar binnen te gaan.

Naast de eigen creativiteit van de toezichthouder, komt uit de interviews naar voren dat het uitwisselen van toezichthouders met andere gemeenten of regio's het probleem van herkenbaarheid zou kunnen ondervangen. Door meerdere toezichthouders wordt het organiseren van een regionale pool van toezichthouders als oplossing genoemd.

Samenvattend: herkenbaarheid als probleem voor toezichthouders

- Alle toezichthouders liepen tijdens de pilot tegen het probleem van herkenbaarheid aan. Ondernemers en organisatoren herkenden de toezichthouders en hielden zich tijdelijk beter aan de regels als de toezichthouder aanwezig was;
- Om niet herkend te worden is creativiteit een vereiste voor toezichthouders. Tijdens de pilot vermomden toezichthouders zich, al werkte dit maar tijdelijk. Een andere optie is de observatietechniek, waarbij van buiten de gelegenheid wordt geobserveerd en pas bij een overtreding wordt binnen getreden;
- Het uitwisselen van toezichthouders wordt het vaakst genoemd als oplossing voor herkenbaarheid.

4.4.3. Faciliteren toezichthouder

Uit de interviews komt naar voren dat vrijheid in werktijden en het controleren een belangrijke voorwaarde is voor het goed functioneren van een toezichthouder. Gezien de nieuwe taak is het volgens kwartiermakers handig aan het begin samen met de coördinator van de handhaving te overleggen over het dienstrooster van de toezichthouder. Later kan en moet de toezichthouder dat zelf kunnen opstellen. Volgens de geïnterviewde toezichthouders wordt door een strak ingepland dienstrooster het initiatief weggenomen bij de toezichthouder om bepaalde zaken spontaan op te pakken.

Wanneer de toezichthouder ongepland of in de late uren wil controleren, is het belangrijk dat hij of zij goed gefaciliteerd is. Digitale informatievoorziening is volgens de toezichthouders erg belangrijk voor een toezichthouder om zijn werk goed te doen. Papierwerk kost veel tijd en is lastig mee te nemen. In vier van de vijf gemeenten is gedurende de pilot een digitaal informatiesysteem ingevoerd. Dit wordt als zeer positief ervaren. Uit de interviews komt naar voren dat het belangrijk is voor een toezichthouder om digitaal inzage te hebben in de volgende gegevens:

- Vergunningensysteem: om voorafgaand aan een controle onderweg alvast wat huiswerk te kunnen doen of in de gelegenheid de bijbehorende vergunning erbij te kunnen pakken.
- Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (GBA): tijdens de pilot moest de politie geraadpleegd worden voor gegevens van jongeren die geen ID-kaart bij zich hadden. Het scheelt veel tijd als de toezichthouders dit zelf kunnen inzien.

Samenvattend: faciliteren toezichthouder

- Vrijheid in het bepalen van werktijden en van momenten van controle is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van een toezichthouder.
- Digitale informatievoorziening is essentieel voor een toezichthouder als hij buiten kantoor tijden op pad is. Het is handig als een toezichthouder digitaal inzicht heeft in het vergunningensysteem en in de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (GBA).

4.5 Case studies

Hieronder zijn de vier focusgroep gesprekken uitgewerkt in de vorm van case studies. De namen van de gemeenten zijn geanonimiseerd naar gemeente A, B, C en D. Aan het eind van elke case study worden de highlights opgesomd die op een positieve manier bijdragen aan de voorbereiding op het toezicht.

4.5.1. Gemeente A

Algemene beschrijving van de gemeente

Gemeente A heeft ongeveer 50.000 inwoners. De gemeente start per 1 januari 2013 met het toezicht op de Drank- en Horecawet. De gemeente ziet 2013 niet als een overgangsjaar, maar wel als een jaar waarin geëxperimenteerd kan worden. Ten tijde van het gesprek is de gemeente bezig met het schrijven van beleid en worden de toezichthouders opgeleid.

Interne samenwerking

Kwartiermaker

De gemeente heeft een kwartiermaker aangesteld voor het toezicht. Dit is een interne medewerker afkomstig van de juridische afdeling. De kwartiermaker schrijft de paracommerciële verordening en het handhavingsbeleid. Naast de kwartiermaker heeft de gemeente een speciale BOA coördinator aangesteld die een soort projectleider is voor het handhavings- en toezichtdeel. Verder organiseert de kwartiermaker bijeenkomsten waarbij de benodigde interne partijen samenkomen om te overleggen. Er is geen specifieke tijdsperiode of een aantal uren vastgelegd waarin de kwartiermaker aandacht moet besteden aan het toezicht. Binnen de gemeente heerst een cultuur waarbij zoveel tijd als nodig is wordt besteed aan een taak. Zo geldt dat ook voor het organiseren van het toezicht. De ervaring leert dat deze aanpak geen holle term is in gemeente A, maar dat de bijzondere structuur werkt voor deze gemeente.

Bijeenkomsten

Bij de bijeenkomsten die worden georganiseerd door de kwartiermaker komen de volgende afdelingen samen: vergunningverlening, evenementen (vergunningverlening), aansturing toezicht, team toezicht (indien nodig),

volksgezondheid, sport, communicatie, juridische ondersteuning (bestuurlijke handhaving en bezwaar) en de kwartiermaker zelf. De bijeenkomsten worden niet op vaste basis georganiseerd, maar alleen wanneer ze nodig zijn.

Bij de eerste bijeenkomst is bekeken wat de wijzigingen van de Drank- en Horecawet precies inhouden en of de samenstelling van de werkgroep voldoende is. Vervolgens is geïnventariseerd welke regelgeving en beleid reeds aanwezig zijn binnen de gemeente en de regio. Tijdens de eerste bijeenkomst is ook besproken in hoeverre de vergunningen binnen de gemeente aangepast moeten worden, hoe het toezicht opgezet wordt (risicoanalyse en prioritering), op welke manier er gehandhaafd gaat worden en hoe het toezicht op de Drank- en Horecawet gecommuniceerd gaat worden naar de inwoners en andere betrokkenen binnen de gemeente. Overige thema's zijn preventie, scholing, financiën en werkverdeling.

Volksgezondheid

De afdeling volksgezondheid heeft een aanjaagfunctie gehad bij het opzetten van het toezicht. Het toezicht wordt regionaal georganiseerd, vanwege het alcoholproject waar gemeente A een onderdeel van is. Dit project is opgestart vanuit de afdeling volksgezondheid en is daarmee de basis van het regionale toezicht. Verdere taken voor de afdeling volksgezondheid zijn preventieve acties zoals voorlichting, het organiseren van bartrainingen, maar ook het creëren van publiek draagvlak voor het toezicht.

“Het is heel goed dat het toezicht naar de gemeente gaat, omdat effectief alcoholbeleid is gebaseerd op de drie pijlers publiek draagvlak/voorlichting, regelgeving en handhaving. En wat je ziet is dat de afgelopen jaren, gemeenten met name in zetten op voorlichting, want toezicht en handhaving dat was extern georganiseerd. Maar echt de meest doorslaggevende pijler is toch de handhaving, dan ga je toch echt het gedrag van alcoholverkopers aanpassen, dus ik ben heel blij dat dat naar de gemeente komt. Dat ligt niet gelijk op mijn terrein, het is niet mijn taak, toezicht en regelgeving, maar de ambitie daar sta ik helemaal achter. Dus dat je effectief bezig kunt zijn.” – medewerker volksgezondheid

Externe samenwerking

Burgemeenten

De samenwerking is zoals gezegd regionaal opgezet vanuit het regionale alcoholproject. Gemeente A heeft geanticipeerd op de wetswijziging en is voorafgaande aan de daadwerkelijke wijziging al begonnen om voorbereidingen te treffen. Gemeente A heeft daarbij flink geïnvesteerd en dus een risico genomen. Dit heeft er echter wel voor gezorgd dat de gemeente klaar is om per 1 januari 2013 toezicht te houden.

De regionale samenwerking bestaat uit negen gemeenten. Volgens gemeente A is het aantal gemeenten in de samenwerking groot genoeg. Wanneer er te veel gemeenten bijkomen, krijg je volgens de medewerkers problemen met verschillende

regeltjes en verschillende culturen van gemeenten. Dan wordt het lastig om een gemeenschappelijk uitgangspunt te vinden. Op praktisch niveau kan het ook lastig zijn als gemeenten onder verschillende politieregio's vallen en bijvoorbeeld een andere meldkamer en een ander portofoonsysteem hebben. Dat maakt de aansturing van de BOA's lastiger volgens de BOA coördinator.

Op de vraag wat regionaal en wat lokaal binnen de eigen gemeente wordt geregeld, antwoordt de gemeente dat eigenlijk alles gezamenlijk wordt opgepakt. Er wordt gezamenlijk een handhavingsbeleid opgesteld, waarin dezelfde verordening en dezelfde artikelen worden opgenomen. Iedere gemeente mag echter wel een aantal eigen accenten plaatsen. Het gezamenlijk sanctioneren en de afhandeling van beroep en bezwaar moet nog verder worden uitgedacht binnen de gemeente.

Externe stakeholders

De externe stakeholders die bij het opzetten van het toezicht in gemeente A betrokken worden zijn horecabedrijven, de Koninklijke Horeca Nederland (KHN), paracommerciële instellingen en de politie.

De horecabedrijven en de KHN worden door middel van het bestaande horecaoverleg geïnformeerd dat er toezicht gehouden gaat worden. Het doel van dit overleg is participeren in raadgevende zin, maar niet in de zin van het meedenken over beleid. De paracommerciële instellingen worden evenals de horeca van tevoren ingelicht over het toezicht op de Drank- en Horecawet en naar hun mening gevraagd. *“Wij bedenken en verantwoorden het. Je kan niet verwachten dat dat soort bedrijven daar positief over mee gaan denken”* - BOA coördinator

De politie blijft in gemeente A toezicht houden bij overlast, maar weet volgens de medewerkers van de gemeente weinig van de nieuwe DHW. De verwachting is dan ook dat de politie geen toezicht gaat houden op deze wet. De samenwerking tussen de toezichthouders op de DHW en de politie bestaat grofweg uit een maandelijks overleg waarin de regionale BOA groep en de politie aanwezig zijn. Daar wordt informatie uitgewisseld en worden handhavingsacties afgestemd op elkaar.

Beleid

Handhavingsbeleid

Zoals hierboven genoemd is, wordt het handhavingsbeleid regionaal opgesteld, waarin iedere gemeente een aantal lokale accenten mag plaatsen. Gemeente A geeft aan dat het nieuwe beleid waarschijnlijk ondergebracht wordt in het bestaande integrale veiligheidsbeleid. Ten tijde van het gesprek moest het beleid nog geschreven worden, waardoor de prioriteiten nog niet geheel duidelijk waren. Het hoofddoel van het beleid was al wel duidelijk: het terugdringen van schadelijke gevolgen van overmatig alcoholgebruik en alcohol gerelateerde overlast. Ondanks dat er al een brede regionale inzet is op het gebied van alcoholbeleid, is er nog geen

beleidsnotitie opgesteld voor het toezicht. Er ligt echter al wel een beleidsvisie op het gebied van alcoholbeleid in het algemeen.

Sanctiebeleid

Gemeente A gaat naast het handhavingsbeleid een sanctiebeleid opstellen, waarin stapsgewijs is opgenomen hoe er gesanctioneerd wordt bij een bepaalde overtreding van de Drank- en Horecawet. Bij een eerste overtreding wordt een waarschuwing gegeven en bij een tweede overtreding door dezelfde onderneming of instelling wordt een boete opgelegd in de vorm van een dwangsom.

Gemeente A heeft er reeds voor gekozen het eerste jaar (2013) geen gebruik te maken van de mogelijkheden tot bestuurlijke boetes. In plaats daarvan gaat de gemeente bestuursrechtelijke handhaving (bestuursdwang en dwangsom) toepassen bij overtredingen. De gemeente geeft aan voor deze manier van sanctioneren te hebben gekozen vanwege de jarenlange ervaring met deze vorm van handhaving en de bezwaarprocedures. De organisatie van de gemeente is hier al op ingericht. Na een jaar wordt deze aanpak geëvalueerd om te kijken of het alsnog wenselijk is de bestuurlijke boete in te voeren. De gemeente gaat ook gebruik maken van de 'three strikes out' maatregel.

"... die supermarkten die knippen hem nu ook wel met die 3 strikes out hoor." -
kwartiermaker

Handhavingscommunicatie

Op het gebied van handhavingscommunicatie gaat gemeente A vooraf communiceren over het toezicht op de Drank- en Horecawet. In eerste instantie wordt er, zoals eerder genoemd, een consultatieronde gehouden voor ondernemers en instellingen die per 1 januari 2013 mee dienen te werken. Zodra de verordening is vastgelegd, wordt vervolgens nogmaals gecommuniceerd wat er gaat gebeuren, wat de regels zijn en de gevolgen wanneer men zich daar niet aan houdt. Bij de communicatie over de verordening worden niet alleen de ondernemers en instellingen geïnformeerd, maar ook de inwoners van de gemeente. Op deze manier wil de gemeente bekendheid met de regels creëren en wordt volgens hen de naleving bevorderd. Naast het persoonlijke contact, zal de gemeente de website en de gemeentelijke pagina inzetten voor de communicatie.

Naast deze informerende vorm van handhavingscommunicatie wil de gemeente ook naar aanleiding van sancties nieuwsberichten plaatsen. Dit gebeurde al enige tijd vanuit het regionale alcoholproject in samenwerking met de NVWA. Naar aanleiding van een overtreding verscheen er een bericht in de krant. Gemeente A geeft aan dat op het moment dat een onderneming gesloten wordt door middel van de 'three strikes out' maatregel, er ook lokaal gecommuniceerd zal worden over de sluiting.

Inrichting toezicht

Voor het toezicht houden op de Drank- en Horecawet heeft gemeente A in samenwerking met de buurgemeenten een regionale BOA pool opgericht. Deze 'pool' bestaat uit toezichthouders die zich specifiek op het toezicht op de Drank- en Horecawet richten. De coördinatie van deze pool is in handen van de eerder genoemde projectleider van het handhavings- en toezichtdeel. Ten tijde van het gesprek volgden acht personen een opleiding tot BOA. Daarnaast is er ook een meewerkend voorman aangesteld voor de BOA pool (zie hieronder). In totaal is er vier FTE toezicht voor de gehele regio. Elke gemeente heeft naar rato van het aantal inwoners een aantal FTE toegewezen gekregen door de meewerkend voorman. Gemeente A krijgt per 1 januari 2013 0,5 FTE Drank- en Horecawet toezicht. *"Het regionale alcoholproject is de overkoepelende paraplu die het alcoholbeleid coördineert. Daarbinnen doe ik de BOA coördinatie van de hele regio. Daar ben ik een jaar geleden al mee begonnen"* - BOA coördinator geeft aan hoe belangrijk de voorbereiding is

Meewerkend voorman

Gemeente A geeft aan dat het aanstellen van een meewerkend voorman essentieel is. De meewerkend voorman zorgt dat de handhavingsstrategie wordt vertaald naar de praktijk van de toezichthouder. De meewerkend voorman geeft aan waar de prioriteiten liggen, maakt roosters voor de toezichthouders en gaat ook op pad met de toezichthouders. Volgens medewerkers van gemeente A scheelt het veel werk en bovendien is het beter om iemand te gebruiken die ook zelf een toezichthouder is. Die kan beter roosters opstellen en tegelijkertijd een aanspreekpunt zijn voor de toezichthouders. De gemeente prijst zich gelukkig dat ze voor de positie van meewerkend voorman een oud medewerker van de NVWA hebben kunnen aannemen. Dit raden zij andere gemeenten ten zeerste aan.

Uitvoering toezicht

Binnen elke gemeente wordt een specifieke BOA aangenomen die bekend is in de gemeente. Tijdens het eerste jaar van het regionale toezicht zal deze 'thuis-BOA' altijd aanwezig zijn bij controles binnen de eigen gemeente. De bedoeling hiervan is om de toezichthouders aan elkaar en elkaars manier van controleren te laten wennen.

"Maar ook aan de manier van controleren in een gemeente. Op het moment dat de burgemeester van gemeente X zegt dat willen we niet, dan is het goed dat er dan een BOA uit gemeente X bij is, die zegt van ja maar ik snap dat wel." - BOA coördinator

Hierboven is genoemd dat de voorman roosters opstelt voor de toezichthouders. De bedoeling van deze roosters is in eerste instantie om de speerpunten aan te duiden en wat als eerste aangepakt wordt. Het strikt afbakenen wat wel en niet mag, is volgens de medewerkers van gemeente A niet de bedoeling. Dat werkt niet volgens hen.

Om de toezichthouders goed voorbereid op pad te sturen, worden ze voorzien van PDA's (Personal Digital Assistant, een palmtop of zakcomputer). Hierin kunnen de toezichthouders bekeuringen schrijven en het Gemeentelijke Basis Administratie van persoonsgegevens (GBA) inkijken. Het eerste jaar bekijken ze of dit voldoende is voor de toezichthouders of dat er bijvoorbeeld andere apparaten nodig zijn waar bijvoorbeeld het vergunningensysteem in geopend kan worden. In eerste instantie ziet de gemeente daar het nut niet van in, aangezien elke vergunninghouder bij de eerste aanvraag zijn of haar vergunning moet kunnen tonen.

Inrichting backoffice

Bij gemeente A geven de medewerkers aan dat de vergunningverlening het grootste gedeelte van de backoffice omvat. Naast de vergunningverlener is een team juristen verantwoordelijk voor het bezwaar en beroep bij sancties. De afdeling vergunningverlening bestaat uit één vergunningverlener die twee dagen per week besteedt aan de Drank- en Horecawet.

Vergunningen

De vergunningverlener van de gemeente A geeft aan dat het vergunningenbestand grotendeels (ca. 75%) actueel is. Volgens de vergunningverlener komt dit doordat jaarlijks alle horecabedrijven en paracommerciële instellingen worden aangeschreven om te controleren of de gegevens op de vergunningen nog kloppen. Dat geldt niet alleen voor de Drank- en Horecavergeving, maar ook voor alle overige vergunningen die de gemeente heeft van bedrijven en instellingen. Dat voorkomt volgens de vergunningverlener dat ze als gemeente niet achter de feiten aan hoeven te lopen.

Voor de start met het toezicht op de Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 hebben de gemeenten in de regio het initiatief genomen een map samen te stellen met alle gegevens en vergunningen van een bedrijf of instelling. In de map met vergunningen wordt vervolgens ook bijgehouden wanneer er gecontroleerd is, door wie en wat er is aangetroffen. De gegevens in de map worden gecontroleerd en afgegeven door de toezichthouders. Op deze manier geeft de gemeente aan het vergunningenbestand voor de start met het toezicht op orde te hebben. Voor de sportkantines zijn deze mappen nog niet gemaakt.

Samenwerking

De medewerkers van de gemeente geven aan dat er reeds een samenwerking is tussen de verschillende onderdelen van de backoffice (juristen en vergunningverlener). Er is regelmatig contact. Op dit moment maken toezichthouders een rapport wanneer zij op pad zijn geweest en het rapport wordt vervolgens ook naar de medewerkers in de backoffice gestuurd. Op de suggestie om als backoffice regelmatig samen te komen met de toezichthouders om de bijzonderheden en komende gebeurtenissen door te nemen, reageerden de

medewerkers positief. Zij vonden wekelijks overleg niet nodig; wel is overleg noodzakelijk als er iets bijzonders gebeurd is of te gebeuren staat. Wie er zouden moeten aanschuiven bij een dergelijk overleg willen laten ze afhangen van datgene wat er gebeurd is of gaat gebeuren.

Tijdens de interviews met medewerkers van pilotgemeenten is naar voren gekomen dat een aantal gemeenten eerst alle vergunningen op orde wilde hebben voordat ze zouden gaan starten met het controleren van de naleving van leeftijdsgrenzen. De medewerkers van gemeente A geven aan dat deze twee zaken los van elkaar staan en er zelfs voorstander van zijn om het tegelijkertijd uit te voeren.

“Ondernemers die hun vergunning niet op orde hebben kun je er een bekeuring bij geven. Het is de verantwoording van de horeca om de vergunning op orde te hebben en niet andersom.” – de vergunningverlener over het tegelijkertijd controleren op vergunningen en leeftijdsgrenzen

Highlights gemeente A

- De gemeente is klaar voor het toezicht op de Drank- en Horecawet en start 1 januari 2013;
- Horeca, supermarkten en paracommercie zijn ‘aanhorenden’ niet ‘meedenkenden’.
- Handhavingscommunicatie geschiedt zowel m.b.t. de doelen van het toezicht als naar aanleiding van sancties;
- Gemeente A heeft een regionale BOA-pool opgezet;
- De meewerkend voorman is een essentieel onderdeel van de regionale BOA-pool;
- De gemeente heeft voor elke vergunninghouder een map met alle gegevens en vergunningen samengesteld en uitgedeeld.

4.5.2. Gemeente B

Algemene beschrijving van de gemeente

Gemeente B heeft ongeveer 100.000 inwoners. De gemeente ziet het jaar 2013 als een overgangsjaar en wil eind 2013 klaar zijn om te starten met het toezicht. De gemeente bevindt zich nog in de oriënterende fase. Er is nog niks op papier vastgelegd en er is nog geen bestuurlijk standpunt geformuleerd. Intern worden ten tijde van het gesprek de mogelijke beleidskeuzes doorgesproken.

“...nouja goed, we hebben dadelijk vanaf 1 januari een jaar overgangstermijn om aan de wet te voldoen, dus dat is zo’n beetje de termijn: 1-1-2014.” - kwartiermaker

Interne samenwerking

Kwartiermaker

De gemeente heeft een kwartiermaker aangesteld voor het invoeren van de nieuwe Drank- en Horecawet, waar toezicht een onderdeel van is. De kwartiermaker is een interne juridisch medewerker van de afdeling veiligheid en handhaving. De kwartiermaker houdt zich voornamelijk bezig met de beleidsvoorbereiding van de gewijzigde wet. Dat gaat dan met name om het ontwikkelen van de verordening. Daarvoor heeft de kwartiermaker een werkgroep opgericht waarin de benodigde

interne collega's bij elkaar zijn gebracht. Uit het gesprek komt naar voren dat de kwartiermaker ervoor zorgt dat de groep bij elkaar blijft komen. Er is geen specifieke tijdsperiode of een aantal uren vastgelegd waarin de kwartiermaker aandacht moet besteden aan het toezicht: *"zoveel als nodig is"*.

Werkgroep/afdelingen

De werkgroep die is opgezet door de kwartiermaker bestaat uit de volgende afdelingen: veiligheid en handhaving (kwartiermaker), economische zaken, sportzaken, maatschappelijke ontwikkeling en juridische zaken. De afdeling communicatie is nog niet betrokken in de werkgroep aangezien er nog geen concrete beleidskeuzes zijn geformuleerd. In een stappenplan is opgenomen dat deze afdeling er later bij betrokken wordt om de communicatie met de buitenwereld vorm te geven.

De kwartiermaker geeft aan dat de werkgroep vooral een juridische insteek heeft. Er is een beleidsstuk gemaakt, waarin maximaal is opgeschreven wat mogelijk is met de nieuwe Drank- en Horecawet. Dit beleidsstuk wordt als basis gebruikt voor de discussie in de werkgroep. De werkgroep is daarmee een soort kernteam waarbij aan de ontwikkeling van het beleid wordt gewerkt.

De werkgroep komt maandelijks bij elkaar. Daarnaast kunnen de deelnemers aan de werkgroep ook bij elkaar geroepen worden door de kwartiermaker als het nodig is.

"Ja want je ziet gewoon, ook binnen de afdeling, dat de één hele andere belangen heeft dan de ander. Als je er één op één mee in gesprek zit, dan kom je natuurlijk nooit aan een gezamenlijke oplossing, dus daarom hebben we een meeting gepland waarin iedereen bij elkaar komt om daar uit te komen." - teamleider vergunningen en handhaving

Volksgezondheid

De afdeling volksgezondheid van gemeente B neemt geen plaats in de werkgroep. Een medewerker vanuit een regionaal alcoholproject neemt deze plaats in. De rol van deze medewerker is het toevoegen van preventieve aspecten aan het handhavingsbeleid.

Externe samenwerking

Buurgemeenten/alcoholproject

Op dit moment is gemeente B aan het onderzoeken of een samenwerkingsverband met buurgemeenten mogelijk is. Ten tijde van het interview gaven de medewerkers aan in november 2012 een bijeenkomst te plannen met een aantal gemeenten uit de regio om te kijken wat er afgestemd kan worden met betrekking tot de Drank- en Horecawet.

De schaal van de samenwerking zou rond de vijf gemeenten uitkomen die gezamenlijk tegen de 200.000 inwoners bevatten. Deze gemeenten maken alleen deel uit van hetzelfde politiedistrict. Naast dit verband waarin de gemeenten

samenwerken, zijn er al meerdere vormen van samenwerking tussen de gemeenten zoals handhaving met BOA's en het regionale alcoholproject.

De invulling van de samenwerking is nog niet bekend. Medewerkers van gemeente B geven aan dat het mogelijk is dat de gemeenten gezamenlijk BOA's gaan aanstellen. Anderzijds is het volgens hen ook mogelijk dat de andere gemeenten een bepaald aantal FTE toezicht inkopen bij gemeente B. De gemeente geeft aan al over redelijk wat capaciteit te beschikken en ook al nachtcontroles in een andere gemeente uit te voeren met gemeentelijke BOA's.

De medewerkers van de gemeente geven aan dat het toezicht op beleidsniveau gekoppeld wordt aan het alcoholproject. Hier wordt verder op ingegaan in de paragraaf 'Beleid'. Volgens de kwartiermaker is het belangrijk om bij samenwerkingen met andere gemeenten alles op één lijn en in één hand te krijgen: *"Gemeente X heeft een beleid dat voor Gemeente Y lastig is in de uitvoering. Daarom moet je eigenlijk alles in één hand leggen, waarbij elke gemeente hetzelfde beleid hanteert. Dan maakt het niet uit welke handhaver er in welke gemeente werkt, omdat ze allemaal toegang hebben tot dezelfde informatie. Als je dus een regionale samenwerking wil, vind ik dat je het moet centraliseren."* – teamleider vergunningen en handhaving

Externe stakeholders

Ten tijde van het interview is de horeca als enige externe stakeholder betrokken bij het toezicht op de Drank- en Horecawet. De externe stakeholders die nog betrokken gaan worden, zijn de politie, Kwaliteitsmeter Horeca, supermarkten en paracommerciële instellingen.

De horeca in de vorm van Koninklijke Horeca Nederland (KHN) lijkt een vooraanstaande rol te vervullen bij het beleid ten aanzien van het toezicht. De gemeente geeft aan de mening van de horeca mee te nemen in de besluitvorming. Zo heeft de gemeente het advies van KHN meegenomen in de discussie over het instellen van sluitingstijden voor de horeca. Deze rol lijkt de horeca bij overige discussies ook te gaan spelen.

Met de politie is vanuit de gemeente al veel samenwerking. Deze samenwerking uit zich in gezamenlijke (risico)controles en informatie uitwisseling. Volgens de medewerkers van de gemeente zijn de lijntjes met de politie erg kort. Wat een nieuw aspect wordt voor de gemeente is het contact met de supermarkten en het paracommerciële verenigingsleven.

Beleid

Zoals eerder genoemd zijn er nog geen concrete beleidsplannen binnen de gemeente. Men is nog aan het oriënteren hoe dit ingevuld moet worden. De gemeente geeft hierbij aan dat er per 1 januari 2013 geen handhavingsbeleid klaar zal liggen. Voor de start met het toezicht betekent dit dat de gemeente een pragmatische aanpak hanteert. De kwartiermaker geeft aan dat in de loop van 2013

een beleidsstuk met concrete doelen en beleidsplannen opgesteld moet worden. In die tussentijd wordt pragmatisch omgegaan met het toezicht.

Het beleid moet worden geschreven door de kwartiermaker en de medewerker die betrokken is vanuit het regionale alcoholproject. De kwartiermaker is vooral vanuit juridisch oogpunt betrokken en de medewerker van het alcoholproject vanuit het oogpunt van alcoholpreventie. Zoals eerder genoemd wordt het beleid van het alcoholproject gekoppeld aan het toezicht in de gemeente. De doelstelling van het alcoholproject, het voorkomen dat jeugd vroeg begint met drinken, wordt overgenomen voor het toezicht op de nieuwe Drank- en Horecawet. Ter voorbereiding van dit beleid wil de gemeente een probleemanalyse uitvoeren. Deze was er ten tijde van het gesprek nog niet. Ook waren er destijds nog geen plannen voor een nulmeting op het gebied van de naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcohol.

“...met de bezuinigen moeten we eigenlijk helemaal geen nieuw beleid opzetten. Maar goed dit is wettelijk voorgeschreven dus we moeten het doen.” - teamleider vergunningen en handhaving

Sanctiebeleid

Evenals het handhavingsbeleid, lag er ten tijde van het gesprek ook nog geen sanctiebeleid. De kwartiermaker geeft aan dat er nog geen keuzes zijn gemaakt voor de manier van sanctioneren (bijvoorbeeld het gebruik maken van bestuurlijke boetes).

Handhavingscommunicatie

Op het gebied van handhavingscommunicatie gaat gemeente B vooraf de externe partners informeren over het toezicht op de Drank- en Horecawet. De gemeente gaat dan onder andere horeca, supermarkten en paracommerciële instellingen informeren over het uitvoeren van het beleidsplan en hoe er gehandhaafd gaat worden.

De medewerkers van de gemeente geven aan dat ze waarschijnlijk geen andere vorm van handhavingscommunicatie gaan gebruiken. Men ziet geen voordelen in het openbaar communiceren naar aanleiding van waarschuwingen en boetes die opgelegd zijn door toezichthouders. Volgens de medewerkers is het niet effectief om wekelijks over overtredingen te communiceren en roept het bovendien een negatief beeld op. Wanneer er echter sprake is van het sluiten van een onderneming, zal er wel eens gecommuniceerd worden naar de buitenwereld. De ambtenaren van gemeente B verwachten daar echter ook weinig effect van, aangezien de horecaondernemers dit onderling wel zullen communiceren. Effectief is een sluiting wel:

“...maar het heeft vaak gevolgen hè, dat merken we wel. Dan maakt de gemeente de zaak dicht, dus dat heeft toch wel effect hoor. Dat hoef je niet te communiceren, horeca ondernemers onderling communiceren dat wel.” - teamleider vergunningen en handhaving

Inrichting toezicht

Ten tijde van het gesprek was er nog geen beleidsvisie ten aanzien van het toezicht. De gemeente is eerst aan het inventariseren wat er wetsmatig geregeld kan worden en wat er in de verordening vastgelegd kan worden. Op basis van deze inventarisatie zal moeten blijken hoe het toezicht ingericht kan worden, aldus de kwartiermaker. Zoals eerder genoemd, gaat gemeente B pragmatisch van start met het toezicht. Er zijn nog geen concrete plannen opgesteld. Wel wordt benadrukt dat er geen 'heksenjacht' ontketend zal worden per 1 januari.

Toezichthouders

Hoeveel FTE toezicht de gemeente in gaat zetten voor de DHW is nog onduidelijk. De teamleider van de afdeling vergunningen en handhaving geeft aan dat er reeds zes FTE toezicht/handhaving aanwezig zijn binnen de gemeente. Deze toezichthouders zullen, naast hun andere taken, het toezicht op de Drank- en Horecawet erbij krijgen. Hoeveel dit gaat worden is nog onduidelijk en afhankelijk van de wensen van het bestuur. Wel duidelijk is dat alle huidige toezichthouders een opleiding gaan volgen om toezicht te kunnen houden op de DHW.

Een voordeel voor gemeente B is dat in het kader van de APV er al handhaving op de DHW exploitatie plaatsvindt. De teamleider vergunningen en handhaving geeft aan dat er zeker nog dingen geregeld moeten worden, maar een aantal dingen kan gewoon worden meegenomen in de huidige structuur.

Informatievoorziening

Ten tijde van het gesprek is geïnventariseerd hoe de toekomstige toezichthouders op de Drank- en Horecawet voorzien kunnen worden van de juiste informatie als zij op pad zijn. Op dit moment moeten de toezichthouders nog inloggen bij de gemeente om het systeem te kunnen gebruiken. De teamleider vergunningen en handhaving verwacht dat binnen een half jaar een Tablet (I-pad o.i.d.) of een ander device beschikbaar is. De toezichthouders kunnen op dit moment al het GBA en de KvK raadplegen. Het is de bedoeling dat toezichthouders dit in de toekomst niet meer handmatig hoeven bij te houden, maar dat dit automatisch gebeurt.

Inrichting backoffice

De backoffice van gemeente B bestaat uit 3 vergunningverleners, 2 juristen en een evenementencoördinator. Er is geen boeterapportencoördinator aanwezig binnen de gemeente. De medewerkers van de gemeente hebben nog niet nagedacht over waar de controle op boeterapporten terecht gaat komen. Bezwaar en beroep zal in de bestaande structuur voor juridische zaken worden opgenomen bij de afdeling bedrijfsvoering.

Vergunningen

Van de 3 vergunningverleners houdt één zich specifiek bezig met de DHW en een tweede vergunningverlener doet ook een deel DHW. Volgens de vergunningverlener die tijdens het gesprek aanwezig was is het vergunningbestand van de gemeente

grotendeels op orde. Hooguit 5% van de vergunningen is volgens de vergunningverlener niet actueel. Dit wijten zij aan de regelmatige vergunningencontroles die plaatsvinden.

Samenwerking

De medewerkers van de gemeente geven aan dat door de reorganisatie de afdeling vergunningen en handhaving en de afdeling veiligheid en handhaving qua locatie bij elkaar zijn gekomen. Voorheen was dit niet het geval en verliep de communicatie tussen toezichthouders en de backoffice heel stroef. Tegenwoordig zijn de lijnen tussen beide afdelingen heel kort en lopen de toezichthouders en vergunningverleners regelmatig bij elkaar binnen. Een toezichthouder ziet wat er op straat gebeurt en kan bij de backoffice binnenlopen om te vragen hoe het precies zit, of de toezichthouder kan bijvoorbeeld tijdens een controle even bellen om te controleren of zijn of haar waarnemingen kloppen.

“Dus die lijnen zijn heel kort en ja dat gaat ook heel goed, de contacten zijn ontzettend goed. Dat was vroeger een klein wedstrijdje onder elkaar en dat is nu tegenwoordig meer samenwerken met elkaar.” - vergunningverlener

Highlights gemeente B

- Gemeente B koppelt het beleid van het regionale alcoholproject aan het toezicht op de DHW;
- Het vergunningenbestand van gemeente B is grotendeels al op orde door regelmatige controles;
- Gemeente B heeft de samenwerking tussen toezichthouders en vergunningverleners geïntensiveerd door ze bij elkaar in het gebouw te plaatsen.

4.5.3. Gemeente C

Algemene beschrijving van de gemeente

Gemeente C heeft ongeveer 150.000 inwoners. Ten tijde van het gesprek zijn er nog geen richtlijnen voor het opzetten van het toezicht. Ook is er nog geen beleid geformuleerd. De gemeente overweegt een regionale samenwerking aan te gaan, waarbij zijzelf de grootste gemeente is. Wellicht gaat gemeente C per 1 januari 2013 pragmatisch beginnen met het houden van toezicht.

Interne samenwerking

Gemeente C heeft voor het opzetten van het toezicht op de Drank- en Horecawet geen kwartiermaker aangesteld. Er is geen specifieke medewerker die dit intern oppakt of organiseert. Binnen de gemeente blijkt dan ook geen structurele aanpak geformuleerd te zijn. Medewerkers geven aan dat er vanuit verschillende afdelingen wel aan gewerkt wordt, maar dat het niet op een gestructureerde manier

plaatsvindt. Wanneer de gespreksleiders de mogelijke functie van een kwartiermaker beschrijven, zien de medewerkers daar wel het nut van in.

Bijeenkomst

Ten tijde van het gesprek heeft al wel een bijeenkomst plaatsgevonden waar de mogelijkheden van de nieuwe wet zijn besproken. Afdelingen die hierbij aanwezig waren, zijn juridische zaken, vergunningen, toezicht en handhaving en veiligheid en wijken. Tijdens het gesprek worden andere mogelijke partners geopperd met wie ze contact willen gaan zoeken: afdeling sport, economische zaken en afdeling wonen. Er bestaat nog onduidelijkheid over de vraag of er een reguliere werkgroep opgericht gaat worden. De medewerkers geven aan dat eerst in kaart gebracht dient te worden wat de veranderingen zijn voor de gemeente en wat de visie van de gemeente is. Daarnaast stellen ze dat ze een periodiek overleg niet zo relevant vinden gezien de beperkte grootte van de gemeente.

“Ja kijk we zijn natuurlijk wel begonnen, en er is al van alles aangezet, maar niet op zo’n manier dat het allemaal is gestructureerd.” - medewerker openbare orde en veiligheid

Afdeling volksgezondheid

Hierboven is de afdeling volksgezondheid nog niet genoemd. Deze afdeling was tot het gesprek nog niet betrokken bij het opzetten van het toezicht voor de Drank- en Horecawet. Dit is opvallend aangezien de medewerker volksgezondheid tijdens het gesprek aangeeft dat in de nieuwe nota van het lokaal gezondheidsbeleid doelstellingen geformuleerd zijn die gericht zijn op het verder verhogen van de startleeftijd van het drinken van alcohol en het terugdringen van het binge-drinken. *“Nou, ik ben blij dat ik hier ben geweest bij jullie en sowieso, we kennen elkaar wel van gezicht, maar je hebt nu dan toch meer contact met waar jullie je mee bezig houden.”* - medewerker volksgezondheid na afloop van het gesprek

Externe samenwerking

Buurgemeenten

Waar de interne samenwerking nauwelijks van de grond komt, is er al wel overleg gevoerd met een aantal kleinere buurgemeenten over een mogelijke samenwerking. Vanuit de kleinere buurgemeenten kwam de vraag over een samenwerking in de vorm van een regionale BOA-pool. De kleinere gemeenten hopen hiermee bij een grotere gemeente aan te sluiten die wel beschikt over bepaalde expertise en capaciteit om een dergelijke BOA-pool op te zetten. De medewerkers van gemeente C geven aan dat daar nog geen uitspraak over is gedaan. Tijdens het overleg zijn al wel keuzes voor bepaalde speerpunten besproken waarbij gezocht wordt naar een gezamenlijke deler. Uiteindelijk moet elke gemeente zelf een verdere invulling kunnen geven aan het handhavingsbeleid, aangezien de problematiek verschilt per gemeente. Tot een concrete samenwerking is het echter nog niet gekomen.

Externe stakeholders

De externe stakeholders die bij het opzetten van het toezicht in gemeente C worden betrokken, zijn de horeca in de vorm van Koninklijke Horeca Nederland, paracommerciële instellingen en de politie.

De horeca mag input geven bij de ontwikkelingen naar aanleiding van de nieuwe Drank- en Horecawet en hoe de handhaving georganiseerd wordt. Dat was een wens van de wethouder economie. De medewerkers van gemeente C geven aan dat de paracommercie niet een dergelijke adviserende rol zullen vervullen. De paracommerciële instellingen zullen wel geïnformeerd worden over het nieuwe handhavingsbeleid.

De samenwerking met de politie is vanzelfsprekend voor gemeente C. Er wordt al intensief samengewerkt door een convenant dat is opgesteld voor veilig uitgaan. De toezichthouders van de gemeente en de politie werken hierin samen en voeren samen ook controles uit. Of de politie ook aangewezen zal worden als toezichthouder op de Drank- en Horecawet is nog niet besproken. De medewerkers verwachten niet dat dit zal gebeuren aangezien de politie zich terugtrekt op veel gebieden.

“De samenwerking met de politie is al heel erg intensief, omdat wij gewoon heel duidelijk een convenant hebben voor veilig uitgaan. En daarin zijn we al jaren heel intensief met elkaar betrokken. Ook de toezichthouders en de politiemensen.” - medewerker openbare orde en veiligheid

Beleid

De speerpunten voor het beleid zijn nog niet duidelijk in gemeente C. Naast het opzetten van het toezicht op de Drank- en Horecawet is de gemeente tegelijkertijd bezig met het opstellen van een nieuwe horecanota. Het opstellen van dit beleid ligt bij een andere medewerker binnen de gemeente die niet aanwezig is tijdens het gesprek. De medewerker van de afdeling openbare orde en veiligheid geeft aan dat ze niet twee verschillende beleidsnota's wil opstellen, maar dat ze het beleid voor het toezicht wil opnemen in de horecanota.

Tijdens het gesprek geven de medewerkers aan de komende 2 maanden duidelijke richtlijnen vast te kunnen leggen voor het beleid. Ze verwachten niet dat er een volledig beleid klaarligt op 1 januari 2013, maar wel voldoende voor de toezichthouders om (pragmatisch) aan de slag te kunnen.

Inrichting toezicht

Zoals hierboven genoemd is, overweegt de gemeente samen met buurgemeenten een regionale BOA-pool op te richten. Hier is verder echter niets over bekend. Hoe intern het toezicht ingericht wordt, is ook weinig over bekend. Het aantal FTE dat wordt ingezet voor Drank- en Horecawet toezicht is nog niet bekend. Dit komt volgens de medewerkers grotendeels door het feit dat de prioriteiten van het toezicht nog niet bekend zijn.

Ten tijde van het gesprek zijn er toezichthouders klaar om te starten. Deze zullen naast de Drank- en Horecawet ook andere taken vervullen. Wanneer gevraagd wordt of het realistisch is om 1,5 FTE aan te stellen (inschatting van de minimaal benodigde capaciteit) binnen de gemeente, antwoorden de medewerkers dat het financieel niet haalbaar is. Wanneer de gespreksleider aangeeft dat er vanuit het Rijk geld beschikbaar is gesteld voor het toezicht op de Drank- en Horecawet, blijkt dat de medewerkers van de gemeente hier niet van op de hoogte zijn.

“Vooral financieel is het moeilijk, we hebben op zich voldoende BOA’s, maar die worden ook voor allerlei andere taken ingezet.” - medewerker openbare orde en veiligheid

Informatievoorziening

Gemeente C is bezig om de informatievoorziening voor toezichthouders en vergunningverleners verder te verbeteren en digitaliseren. De wens bestaat om het hele vergunningenbestand te digitaliseren. Daarnaast geven de medewerkers aan dat ze de toezichthouders willen uitrusten met een PDA of een I-pad. Binnen de gemeente lopen toezichthouders regelmatig tegen het probleem aan dat ze in het weekend niet bij bepaalde gegevens kunnen en vervolgens dat werk op maandag moeten doen.

Inrichting backoffice

Bij gemeente C geven de medewerkers aan dat de backoffice gaat bestaan uit een vergunningverlener en een jurist. Het is nog onduidelijk of er ook een boeterapportencoördinator toegevoegd zal worden aan de backoffice. De afhandeling van de boeterapporten is in zijn geheel nog onduidelijk voor de medewerkers. De jurist van gemeente C geeft dan ook aan dat hiervoor een cursus wordt gezocht op juridisch gebied. Daarnaast overwegen de medewerkers om de afhandeling van boeterapporten bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) onder te brengen.

“Ik zie daar zelf ook wel de taak voor ons juristen zeg maar, om daar kritisch naar te kijken of zo’n boeterapport een juridische toets kan doorstaan en daar ook op terug te koppelen.” - jurist afdeling vergunningen en handhaving

Vergunningen

De gemeente is bezig met het actualiseren van het vergunningenbestand. Dit wordt in eerste instantie gedaan door de vergunningen te vergelijken met het Kamer van Koophandel register. Hieruit blijkt dat veel gegevens van vergunningen niet meer volledig ‘up to date’ zijn. Het is de bedoeling dat deze ‘check’ 1 december 2012 klaar is. Vervolgens zal tijdens controles in de praktijk moeten blijken of het vergunningenbestand volledig op orde is.

Samenwerking

Om de samenwerking tussen backoffice en toezichthouders te intensiveren, komen de medewerkers van vergunningen, juridische zaken en toezicht en handhaving sinds

2 maanden in een regulier overleg met bij elkaar. De toezichthouders zitten in een ander gebouw en zijn veel op straat te vinden, waardoor de afstand wat groter is tussen de verschillende afdelingen. Door middel van het reguliere overleg willen ze de lijntjes weer korter maken.

Highlights gemeente C

- Bestaande intensieve samenwerking tussen de politie en de gemeentelijke toezichthouders door een convenant voor veilig uitgaan;
- Geïntensiveerde samenwerking tussen backoffice en toezichthouders d.m.v. regulier overleg.

4.5.4. Gemeente D

Algemene beschrijving van de gemeente

Gemeente D heeft meer dan 500.000 inwoners. Ten tijde van het gesprek is er een brief naar de raad gestuurd over de voorbereidingen op de nieuwe DHW zijn de bestaande ideeën voor alle partners gepresenteerd. In december 2012 wordt in het college de paracommerciële verordening en het toezicht besproken. Per medio 2013 gaat gemeente D toezicht houden. De gemeente ziet het niet als een overgangsjaar, maar wel als een soort testjaar waarin geëxperimenteerd kan worden.

“...het is nu vooral een papieren werkelijkheid waarover we spreken, en we willen ook zien hoe het op straat er uit komt te zien.” - kwartiermaker over het testjaar

Interne samenwerking

Kwartiermaker

Gemeente D heeft voor het toezicht op de Drank- en Horecawet een kwartiermaker aangesteld. Dit is een interne beleidsadviseur van de afdeling veiligheid. De kwartiermaker dient ervoor te zorgen dat halverwege 2013 alles voorbereid is, zodat de toezichthouders kunnen beginnen met toezicht houden. Dit houdt onder andere in dat de kwartiermaker zorgt dat er een beleidsplan, een toezichtmodel en een handhavingsmodel ligt. Ook brengt de kwartiermaker alle benodigde interne en externe partijen bij elkaar in een overlegvorm. De kwartiermaker heeft 20 uur per week ingeroosterd voor de hele Drank- en Horecawet. Dit betekent dat de kwartiermaker in dit tijdsbestek naast het toezicht ook andere taken op zich moet nemen zoals de vergunningverlening rond evenementen.

Afdelingen betrekken

De kwartiermaker heeft besloten geen reguliere werkgroep in te stellen voor het inrichten van het toezicht. De kwartiermaker betreft de partijen die in een bepaalde fase van het project nodig zijn. Zo is de gemeente begonnen met een smal overleg waar alleen stadstoezicht en de kwartiermaker aanwezig waren. Vervolgens is daar later de afdeling volksgezondheid (GGD) bijgekomen en heeft de kwartiermaker ook met politici gesproken. Ook heeft de kwartiermaker al een gesprek gehad met de

deelgemeenten om bij te praten over de wijzigingen van de wet. Bij dit gesprek was ook de vergunningverlener van de gemeente aanwezig, omdat het over de implicaties van de wetswijziging ging.

Ten tijde van het interview stond een breder gesprek op de planning waar de NVWA, politie, Openbaar Ministerie, een aantal deelgemeenten en de eerder genoemde partijen bij aanwezig zijn. De vergunningverlener is bij dit overleg niet aanwezig, omdat het over het vormgeven van het toezicht gaat. Hier worden onder andere capaciteitsberekeningen besproken. De medewerkers geven aan dat de aanwezigheid van de vergunningverlener daar niets aan toevoegt.

De kwartiermaker geeft aan dat er vooral veel contact is met de afdeling toezicht en de GGD. De GGD is vanuit volksgezondheid en jeugd perspectief betrokken bij het toezicht. De kwartiermaker heeft met de afdeling toezicht veel overleg gehad over de mogelijkheden binnen de huidige capaciteit van de gemeente. Er worden namelijk geen extra middelen ter beschikking gesteld.

Uiteindelijk wordt het toezicht regulier werk binnen de gemeente en is het niet langer een project. Dat deze taak in de reguliere 'workflow' wordt opgenomen is een taak van de beleidsmedewerker op de afdeling toezicht, geeft de kwartiermaker aan. De kwartiermaker zorgt er wel voor dat het opgezet wordt en goed aansluit.

Externe samenwerking

Buurgemeenten

De medewerkers van gemeente D geven aan dat er in eerste instantie geen wens is om met het toezicht op de Drank- en Horecawet samen te werken met buurgemeenten. Ze verwachten dat zij het als grote gemeente zelf kunnen regelen en dat een samenwerking niet nodig is.

Vanuit de wethouders in de omgeving op het gebied van volksgezondheid zijn er wel signalen opgevangen dat men geïnteresseerd is in een regionale samenwerking. De medewerkers vragen zich echter af of die wens echt bestaat. Zeker aangezien de gemeenten in de regio zich dan bestuurlijk en financieel moeten committeren aan gemeente D. Zolang gemeente D niets hoort van de andere gemeenten, houden ze er zich ook niet mee bezig.

De kwartiermaker geeft aan dat die zich wel kan voorstellen dat over een aantal jaren, wanneer de toezichthouders bekend zijn in de gemeente, aan uitwisseling van toezichthouders gedacht kan worden. Maar voor nu speelt dat nog niet binnen de gemeente.

Externe stakeholders

De externe stakeholders die worden betrokken bij het opzetten van het toezicht in gemeente D zijn de horeca in de vorm van KHN, paracommerciële instellingen, politie, een juridisch adviseur en onderzoeksbureaus.

Gemeente D wil samen met de horeca een convenant opstellen met betrekking tot prijsacties op alcoholhoudende dranken. Verder spreken de medewerkers niet over een samenwerking met de horeca.

De paracommerciële instellingen worden met name betrokken om feedback te geven op de uitvoerbaarheid van beleidsdocumenten en artikelen uit de Drank- en Horecawet. De medewerker vergunningen geeft aan dat het belangrijk is dat het opgestelde beleid wel uitvoerbaar is voor de mensen in de praktijk. Daarom heeft de vergunningverlener regelmatig contact met de ondernemers, verenigingen en stichtingen in de gemeente. Voor de sportverenigingen hanteert de gemeente een apart traject (zie 'Sportverenigingen').

Tussen de politie en de afdeling stadtoezicht van de gemeente bestaat al een samenwerking. Bij evenementen en zaterdagavonden trekken beide partijen gezamenlijk op. Voor het opzetten van het toezicht op de Drank- en Horecawet wil de gemeente graag gebruik maken van de kennis van de politie op het gebied van hotspots in de gemeente. De kwartiermaker heeft inmiddels al met de politie gesproken om een keer gezamenlijk om de tafel te gaan zitten om deze hotspots te bespreken. Deze informatie zal gebruikt worden voor de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het handhavingsbeleid (meer hierover in het gedeelte 'Beleid'). Voor het toezicht op de Drank- en Horecawet wordt de politie waarschijnlijk niet aangewezen. Wel krijgt de gemeente een onderverdeling in risicocategorieën, waarbij de politie toezicht gaat houden in de bovenste categorieën. In die categorieën zullen geen BOA's ondergebracht worden. Dat betekent dat de politie hierbij de Drank- en Horecawet ook moet meenemen.

Tenslotte wordt een externe jurist regelmatig om advies gevraagd en zijn onderzoeksbureaus ingeschakeld om onderzoeksgegevens te verschaffen die ook gebruikt worden voor de probleemanalyse voor het handhavingsbeleid.

Sportverenigingen

De gemeente is voor sportverenigingen een apart traject gestart. De gemeente wil dat sportverenigingen wat aan hun alcoholbeleid en de bewustwording ten aanzien van alcohol gaan doen. Het grootste dilemma daarbij is dat sportverenigingen vaak een belangrijk deel van hun inkomsten halen uit alcoholverkoop. Er is een aantal professionele organisaties in de sport, maar het grootste deel is gebaseerd op vrijwilligers die weliswaar met goede bedoelingen vaak commercieel gezien niet het maximale eruit halen. Om deze verenigingen hierbij te ondersteunen krijgen de vereniging als beloning voor het doorlopen van de aanpak van gemeente D, een consult met een professionele partij over hoe ze de omzet kunnen verhogen op andere terreinen dan alcohol. De medewerkers verwachten dat tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van sportverenigingen.

"...dat ze iets aan hun beleid doen, dat ze ook iets aan bewustwording doen zeg maar, die drie pijlers van effectief alcoholbeleid, dat ze op al die drie terreinen acteren." – medewerker GGD

Beleid

Probleemanalyse

De kwartiermaker is verantwoordelijk voor het schrijven van het handhavingsbeleid. Voordat het beleid geschreven is, heeft de gemeente een probleemanalyse gemaakt. Deze analyse is gemaakt op basis van meerdere onderzoeken die de gemeente door gespecialiseerde onderzoeksbureaus heeft laten uitvoeren. Eén van deze onderzoeken ging over uitgaansoverlast in de gemeente. Verder zijn er ook nalevingsonderzoeken uitgevoerd die gebruikt worden om hotspots te identificeren. Daarnaast dienen de nalevingsonderzoeken ook als nulmeting voor de doelstellingen van het toezicht.

Verder heeft de gemeente de inspectiegegevens van de NVWA en de bestuurlijke maatregelen die opgelegd zijn door de gemeente gebruikt voor de probleemanalyse. Op basis van deze analyse geeft de gemeente verder vorm aan het toezicht.

Handhavingsbeleid

Zoals gezegd, schrijft de kwartiermaker het handhavingsbeleid. De kwartiermaker geeft aan dat er al een visie, ambitie en doelstellingen geformuleerd zijn voor het beleid. Dit beleid heeft de kwartiermaker getoetst bij de GGD en het stadstoezicht. Het bestaande integrale jeugdbeleid heeft de basis gevormd voor de doelen die voor het toezicht zijn gesteld volgens de medewerkers van de gemeente. Doordat het integrale jeugdbeleid erbij betrokken is, is het logischer dat meerdere afdelingen bij het toezicht worden betrokken, zoals volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. De focus van het handhavingsbeleid is mede hierdoor de jeugd. De doelstelling van gemeente D is verbetering van de naleving van de wet, om alcohol gerelateerde uitgaansincidenten te voorkomen en om de gezondheid van de jongeren te verbeteren. Dat is de brede doelstelling volgens de kwartiermaker. De specifieke doelstelling is: "De naleving van de wet moet in 2014 met 10% gestegen zijn". De gemeente meet dit aan de hand van nalevingsonderzoek. De medewerkers geven aan dat de ambitie hoger ligt, maar dat dit de concrete doelstelling is.

"Volksgezondheidsbeleid vind ik niet het goede woord, beter is integraal jeugdbeleid"
– medewerker GGD

Sanctiebeleid

Tijdens het gesprek is niet naar voren gekomen dat de gemeente al een sanctiebeleid heeft opgesteld. Uit de antwoorden van de medewerkers van gemeente D kan wel opgemaakt worden dat de gemeente gebruik gaat maken van de bestuurlijke boete. De afhandeling van boeterapporten ligt bij de afdeling stadstoezicht. Binnen deze afdeling wordt al op andere thema's met de bestuurlijke boete gewerkt en is de ervaring met deze vorm van sanctioneren dus al aanwezig.

Handhavingscommunicatie

De medewerkers geven aan dat binnen gemeente D (de afdeling) communicatie een belangrijke rol speelt en er al ervaring is met handhavingscommunicatie op andere thema's, zoals de exploitatievergunning. Voor het toezicht op de Drank- en

Horecawet wil de kwartiermaker ook graag gebruik maken van handhavingscommunicatie. Hierbij wil de kwartiermaker niet alleen communiceren over het aantal boetes, maar ook over de positieve verhalen van ondernemers die de wet goed naleven.

“We willen echt een communicatietraject gaan opzetten [...], want we weten natuurlijk uit onderzoek, dat als je communicatie combineert met je toezicht en handhaving zeg maar, dat je alleen maar meer profijt van dat toezicht en handhaving hebt.” - kwartiermaker

Inrichting toezicht

De kwartiermaker van gemeente D kan geen duidelijk antwoord geven op het aantal FTE toezicht dat de gemeente in wil gaan zetten op de Drank- en Horecawet. Er wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen basiscontroles en leeftijdsgrenzencontroles. De basiscontroles worden meegenomen in reguliere controles op horeca en warencommercie. De kwartiermaker schat dat de gemeente op basis van dit onderscheid op zo'n 4 à 5 FTE uitkomt. Hieronder vallen echter ook andere controles. Ten tijde van het gesprek zijn er nog geen toezichthouders in opleiding. De kwartiermaker geeft aan dat er zo'n 7 à 8 toezichthouders begin 2013 in opleiding gaan.

“Er komen geen extra middelen voor 2013 dus we moeten het doen met de middelen die we nu hebben. Gelukkig hebben we heel veel boa's dus ergens moet er nog geschoven kunnen worden.” - kwartiermaker

Prioriteiten

Eerder is al genoemd dat de focus van het toezicht voornamelijk op jeugd ligt. Hierdoor zullen de prioriteiten van het toezicht voornamelijk alcoholverstrekking aan minderjarigen en het doorschenken aan dronken klanten of bezoekers zijn. Daarnaast heeft de gemeente ook geprioriteerd wat ze niet wil doen. Een voorbeeld hiervan is een verbod op prijsacties voor alcoholhoudende drank in de supermarkten en horeca. De gemeente vindt dat de wetgeving te gemakkelijk te omzeilen is en heeft daarom besloten om voor dat aspect geen verbod op te nemen in het beleid. De medewerkers geven aan dat ze het toezicht in eerste instantie voor een groot deel richten op drie vlakken: het uitgaansgebied in het centrum, sportkantines en grote evenementen.

“Daarom kiezen wij ervoor om dat soort dingen, die weinig zoden aan de dijk zetten met deze huidige wettelijke basis, om die niet te doen. En ons wel te concentreren op dronkenschap en leeftijd.” - kwartiermaker over prioriteiten

Informatievoorziening

De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een systeem waarbij de toezichthouder 24 uur per dag toegang heeft tot het vergunningensysteem. De vergunningverlener geeft aan dat het een mogelijkheid is dat toezichthouders in 2013 met een I-pad op straat lopen waarin ze de vergunning kunnen bekijken.

Daarnaast moeten de toezichthouders ook in de GBA kunnen, zoals de stadswachten dat al wel kunnen in gemeente D. Op dit moment wordt de laatst bekende vergunning telkens gemaïld naar de toezichthouders, maar van dat systeem wil de gemeente graag af.

Inrichting backoffice

De kwartiermaker geeft aan dat de backoffice bij gemeente D heel breed is. Op de afdeling beleid en interventie zijn bestuurlijke maatregelen onder gebracht, op de afdeling vergunningen worden gewoonlijk de vergunningen behandeld en bij de afdeling stadstoezicht worden de bestuurlijke boetes afgehandeld. Daarnaast zou er ook een deel bij de politie terecht kunnen komen, wanneer zij handhaven op het doorschenken aan dronken klanten of bezoekers.

Vergunningen

Voor de vergunningverlener van gemeente D is het actualiseren van het vergunningenbestand een belangrijk onderdeel van de implementatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Ten tijde van het gesprek is het vergunningenbestand volgens de vergunningverlener in theorie helemaal op orde. De vergunningverlener verwacht dat de toezichthouders weinig foute vergunningen tegenkomen zodra ze medio 2013 op pad gaan. Volgens de vergunningverlener is het bekend bij ondernemers dat ze zich moeten melden bij een wijziging in de vergunning en daarnaast verwijzen toezichthouders de ondernemers door naar de afdeling vergunningen wanneer wijzigingen niet gemeld zijn.

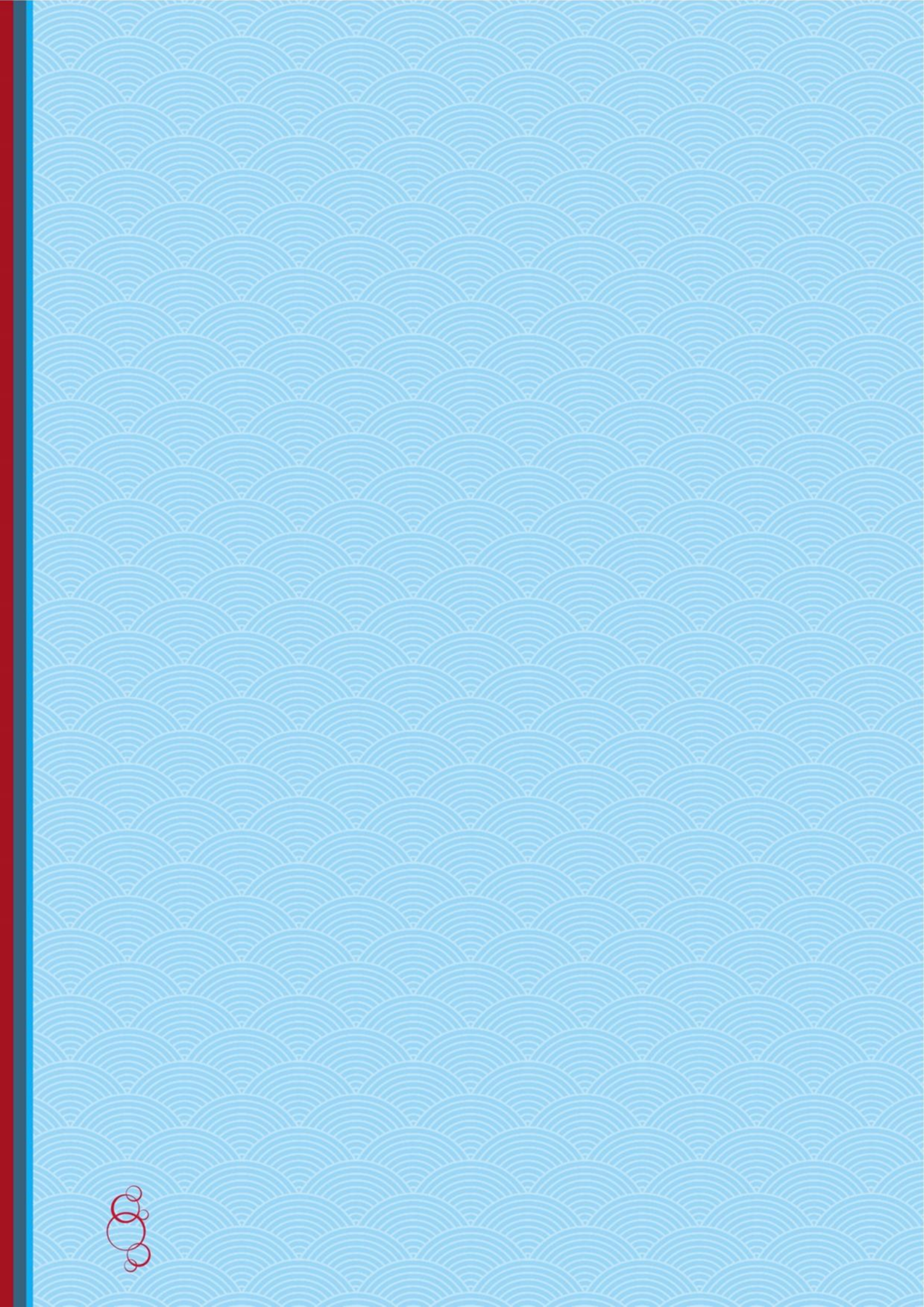
De vergunningen moeten voor de start van het toezicht op 1 juli 2013 up to date zijn. Wanneer er toch veel niet blijkt te kloppen en 1 juli 2013 niet haalbaar is, zal er wel gewoon gestart worden met het toezicht. De vergunningverlener geeft aan dat in dat geval eerst de hotspots, waar leeftijdsgrenzencontroles uitgevoerd gaan worden, op orde gebracht zullen worden.

Samenwerking

Binnen de gemeente is op dit moment nog geen vast overleg tussen de toezichthouders en de backoffice. Op de suggestie om als backoffice regelmatig samen te komen met de toezichthouders om de bijzonderheden en komende gebeurtenissen door te nemen, reageren de medewerkers positief. De vergunningverlener verwacht dat een dergelijk overleg ook wel voort zal vloeien uit de samenwerking. De vergunningverlener wacht op het signaal van de kwartiermaker wanneer de backoffice met het toezicht kan gaan overleggen.

Highlights gemeente D

- Bestaande, intensieve samenwerking tussen afdeling stadstoezicht en de politie;
- Uitgebreide probleemanalyse laten uitvoeren die ten grondslag ligt aan het beleid;
- Apart traject opgestart om sportverenigingen te activeren om hun alcoholbeleid te verbeteren en daarmee ook de bewustwording van de alcoholproblematiek te versterken;
- Integraal beleid opgesteld in samenwerking met GGD en Stadstoezicht;
- Gemeente D gaat een uitgebreid communicatietraject opzetten voor de handhaving.



5 Conclusie

In dit hoofdstuk voeren we een SWOT-analyse uit voor de belangrijkste antwoorden op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Wat zijn de succes- en faalfactoren voor Nederlandse gemeenten om een effectieve, integrale aanpak voor het lokale toezicht op de Drank- en Horecawet op te zetten?* Hierbij bestaan de succesfactoren uit de sterkten en kansen en bestaan de faalfactoren uit zwakten en bedreigingen.

5.1 SWOT-analyse

Om vorm te geven aan de conclusies van dit onderzoek gebruiken we de SWOT-analyse. De Engelse term SWOT-analysis wordt ook in het Nederlands gebruikt en bevat de vier elementen: Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats. In het Nederlands te vertalen als: Sterkten en Zwakten & Kansen en Bedreigingen. De sterkte-zwakteanalyse is een bedrijfskundig model dat intern de sterkten en zwakten en extern de kansen en bedreigingen analyseert. Op basis hiervan bepalen bedrijven vervolgens hun strategie. Wij gebruiken het model om een analyse te maken van de interne situatie binnen gemeenten ten aanzien van de voorbereidingen op het DHW toezicht, waarbij we een onderverdeling maken tussen de in onze ogen belangrijkste sterke en zwakke punten die we hebben aangetroffen in de ondervraagde gemeenten. Om vervolgens ook te kijken naar de externe kansen en bedreigingen voor het gemeentelijke beleid op dit vlak. Dit alles uitmondend in een aantal concrete aanbevelingen voor gemeenten die het nalevingsbeleid op een effectieve en integrale wijze vorm willen geven.

Analyse inventarisatie			
Sterkten	Zwakten	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • De inzet van een kwartiermaker • Betrokkenheid van de afdeling communicatie • Juridische medewerker in de backoffice • Een boeterapporten-coördinator • Sterk gemotiveerde bestuurder 	<ul style="list-style-type: none"> • Volksgezondheid en vergunningverlening te weinig betrokken • Geen duidelijke beleidsvisie en het ontbreken van een probleemanalyse • Geen middelen beschikbaar voor een lange termijn aanpak • Geen samenwerking tussen toezichthouder en vergunningverlener • Herkenbaarheid van de toezichthouder 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale samenwerking opzetten • Samenwerken met een alcoholproject • Relatie met alcoholverkopers (bevorderen naleving) • ICT ondersteuning • Sportverenigingen activeren om beleid te ontwikkelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan competenties toezichthouder • Relatie met alcoholverkopers (teveel bij beleid betrekken) • Gebrek aan samenwerking met politie

5.2 Sterkten en Zwakten (Strengths & Weaknesses)

De sterke en zwakke punten zijn de kenmerken van de organisatie. Het gaat hierbij om de interne elementen binnen gemeenten die een rol spelen bij de opzet en uitvoering van de nieuwe toezichtfunctie.

Sterkten

Het eerste sterke punt dat we hebben ontdekt is de inzet van een *kwartiermaker* voor dit nieuwe dossier. Vrijwel alle gemeenten werken of willen gaan werken met een kwartiermaker die vaak een jurist of een ambtenaar van de afdeling openbare orde en veiligheid is. De kwartiermaker is de spil in het nalevingsbeleid, want zo kan dit nieuwe beleidsveld het best benoemd worden. Het toezicht op de DHW is een instrument dat voor zowel de beleidsvelden volksgezondheid/jeugd als openbare orde afdelingen van belang is. Doel voor alle aanverwante beleidsvelden is betere naleving van de DHW om zo de alcohol gerelateerde problematiek te verminderen. Het formuleren van alleen een toezichtbeleid zou uitgaan van het middel, namelijk toezicht in plaats van het doel, optimaliseren van de naleving. De ontwikkeling van een nalevingsbeleid dekt deze lading beter en draagt ook bij aan de interne samenwerking die de kwartiermaker dient te organiseren en bewaken. Bij deze interne samenwerking is ook de afdeling communicatie van belang. Vooral voor de uitvoering van *handhavingscommunicatie*.

Daarnaast zijn een juridische specialist en een *boeterapportencoördinator* van belang gebleken. Hoewel nog niet alle gemeenten met de laatst genoemde functionaris werken zijn de gemeenten die dit wel doen zeer te spreken over het snellere en efficiëntere verloop van het bezwaar en beroep proces. Ook hebben we kunnen constateren dat een sterk *bestuurlijk draagvlak* een stimulerende factor is voor het toezicht. Niet alleen daar waar er bestuurlijk gehandhaafd moet worden, maar ook daar waar het om middelen en capaciteit gaat. In de pilotgemeenten was het bestuurlijk draagvlak doorgaans goed aanwezig en konden toezichthouders, kwartiermakers en andere betrokken disciplines hiervan profiteren in de uitvoering van de nieuwe taak.

Zwakten

Een duidelijke zwakte die in de meeste pilotgemeenten naar voren is gekomen is de interne samenwerking en de betrokkenheid van vooral de *afdeling volksgezondheid* en de *vergunningverleners*. Zoals hierboven is uitgewerkt, blijkt het cruciaal te zijn dat deze disciplines actief participeren om te komen tot integraal beleid. Misschien was het ook wel de oorzaak van het ontbreken van een integrale *beleidsvisie* op basis van een goede *probleemanalyse* in de meeste gemeenten. Zeker in de pilotgemeenten, maar ook in de gemeenten die nog moeten starten met het toezicht valt op hoe pragmatisch de aanpak is en hoe weinig interdisciplinair er wordt gewerkt en gedacht.

Een andere zwakte factor is het gebrek aan een *lange termijn aanpak*. Na de pilot zijn diverse gemeenten gestopt omdat het extra geld van het Rijk ook verdween. Gemeenten moeten oppassen dat de toezichttaak geen tijdelijk projectje wordt en dienen voor de lange termijn prioriteiten vast te stellen om ook structureel resultaten te scoren met het nalevingsbeleid.

Een andere zwakte die we constateren is het gebrek aan *samenwerking tussen de toezichthouder en de vergunningverlener* die er niet automatisch is binnen gemeenten. Zowel voor de toezichthouder als de vergunningverlener werkt dit belemmerend en we hebben geconstateerd dat het zelfs tot grote frustraties kan leiden.

Het laatste zwakte punt is de herkenbaarheid van de toezichthouder in met name kleine gemeenten. Daar waar gemeenten slechts één toezichthouder kunnen aanstellen, zal de te controleren doelgroep vrij snel bekend zijn met deze persoon. Dit maakt het werk voor de toezichthouder lastig en deels onmogelijk. Met name het onopvallend observeren wordt veel lastiger. Met veel creativiteit weten sommige toezichthouders daar een mouw aan te passen maar deze gave is niet voor elke toezichthouder weggelegd.

5.3 Kansen en Bedreigingen (Opportunities & Threats)

De kansen en bedreigingen zijn de ontwikkelingen, gebeurtenissen en invloeden waaraan de gemeente onderhevig is. Hier gaat het om de externe elementen die van invloed zijn op het toezicht.

Kansen

Eén van de belangrijkste kansen voor het nalevingsbeleid van de gemeente is de *samenwerking met andere gemeenten*. Het gaat hier om de samenwerking in uitvoerende zin door bijvoorbeeld de inzet van een regionale BOA-pool. Hierbij zijn meerdere werkvormen denkbaar. De BOA's kunnen voor alle gemeenten werken en dus flexibel inzetbaar zijn. Men zou ook lokale BOA's kunnen aanstellen voor de vergunningscontrole en enkele regionale BOA's belasten met het complexere leeftijdsgrenzen toezicht. Ook kan men gaan voor een 'light' samenwerkingsvorm waarbij er alleen af en toe sprake is van uitwisseling. Een dergelijke samenwerking heeft diverse voordelen maar maakt het vooral mogelijk om efficiënter en effectiever te werk te gaan. De gemeenten in de pilot die al samenwerkten waren hier erg over te spreken en ook deskundigen van de NVWA juichen samenwerking toe.

Samenwerking kan ook plaatsvinden op het beleidsmatige niveau van bijvoorbeeld een *alcoholproject*. In veel regio's is er al sprake van samenwerking op dit vlak en is er ook een werkgroep handhaving actief die al een plan heeft met concrete doelstellingen. Hierbij aanhaken scheelt werk en daardoor maakt men tevens gebruik van de expertise die er al ontwikkeld is op dit beleidsterrein.

Een andere kans ligt in de samenwerking met lokale alcoholverstrekkers. De gemeente zit daar veel dichterbij dan de NVWA. Zeker in het voortraject waarbij gemeenten hun plannen openbaar maken is het verstandig de doelgroep goed te informeren over de nieuwe werkwijze en de eventuele gevolgen daarvan voor hen. Dit is direct ook een vorm van handavingscommunicatie die al tot meer naleving kan leiden. Een lokale informatieavond voor alcoholverkopers kan een praktisch voorbeeld zijn. Het valt aan te bevelen daarbij ook helder te krijgen wat de nalevingsmotieven zijn van de doelgroep. Een supermarkt kan andere redenen hebben om na te willen leven dan een sportclub of horecagelegenheid. Voor de ene groep is een geldboete een sterke prikkel om na te leven, maar voor de andere groep is dat wellicht imagoschade of een ander motief. Ook dit kan onderdeel uitmaken van de probleemanalyse.

We hebben geconstateerd dat toezichthouders onregelmatig werken en vaak op tijden dat het gemeentehuis gesloten is. Om de toezichthouder te faciliteren en te voorkomen dat deze elke middag voor vertrek zijn halve computer moet uitprinten om ter plaatse over de benodigde vergunningsinformatie te beschikken, is het handig om na te denken over mogelijke *ICT ondersteuning*. Er zijn diverse instrumenten voorhanden waarmee de toezichthouder ook 's nachts het vergunningenbestand kan inzien en toegang heeft tot de gemeentelijke basis administratie (GBA).

Ook hebben we gezien hoe gemeenten de nieuwe DHW en de bevoegdheden die daarbij horen gebruiken om een impuls te geven aan onderdelen van het alcoholbeleid. Een concreet voorbeeld dat we zijn tegengekomen is het *sportbeleid*. Met het lokale toezicht kan de gemeente nu ook op deze verkooppunten meer grip krijgen. Maar dat zou ook kunnen gelden voor andere lokale verstrekkers zoals avondwinkels, keten of jongerencentra. Het leggen van accenten in het toezicht kan

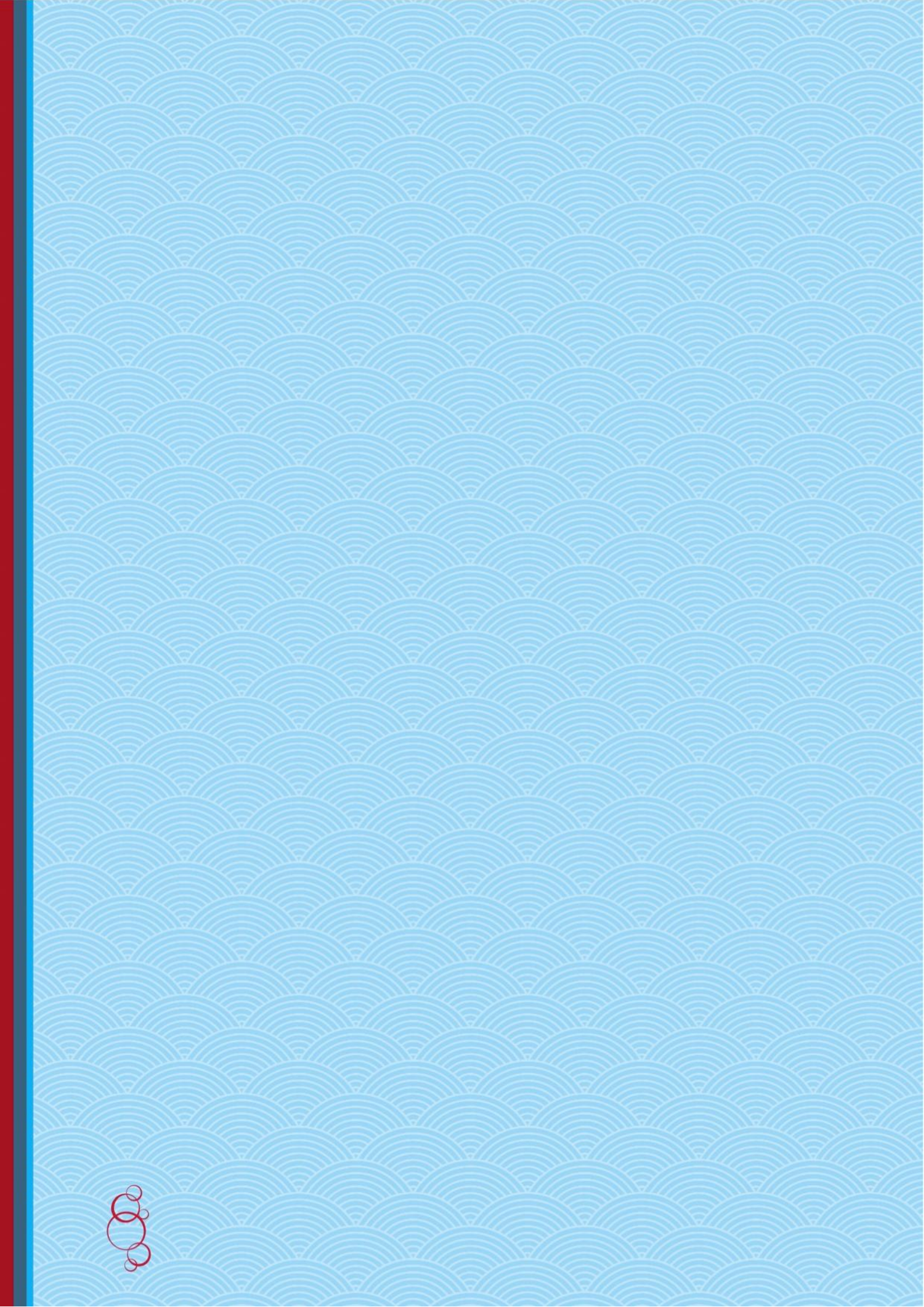
regulier maar ook tijdelijk gebeuren. Zo kunnen gemeenten voor een themagerichte aanpak kiezen.

Bedreigingen

Tot slot hebben zijn er ook bedreigingen voor het nalevingsbeleid. De belangrijkste bedreiging is het *competentieniveau van de toezichthouder*. Het Rijk heeft hiervoor een minimumeis van een BOA diploma plus een apart Rijk-examen ingesteld. De minimumeis voor een BOA is MBO-niveau 3. We hebben kunnen vaststellen dat in verschillende pilotgemeenten BOA's moeite hadden met het goed uitvoeren van hun taak. Met name de boeterapporten waren een struikelblok, met als gevolg dat in veel pilotgemeenten nauwelijks boetes zijn geëffectueerd en de naleving van de leeftijdsgrenzen niet of nauwelijks is toegenomen. Het is begrijpelijk dat het Rijk heeft gekozen voor een BOA (MBO-niveau 3) als toezichthouder, aangezien het voor gemeenten hiermee ook haalbaar is om bestaande toezichthouders in te zetten. Daarbij is het wel de vraag of deze competentie-eisen voldoende zijn voor het toezicht op de DHW. Dit werk kan worden gezien als een specialistische inspectietaak die in veel landen daarom ook op het niveau van de politie, of zelfs bij speciale teams binnen de politie, is weggelegd.

Eén van de bedreigingen is eerder ook als kans beschreven, namelijk het contact met de alcoholverkopers in de gemeente. De bedreiging zit hem hier in de invloed op de beleidsontwikkeling. De deskundigen die we in dit onderzoek hierover spraken zijn het erover eens dat communiceren met deze doelgroep heel belangrijk is maar dat de gemeente de regie dient te voeren over het beleid. De gemeente stelt de nalevingsdoelen en de werkwijze vast. Belanghebbenden kunnen daarbij uiteraard geconsulteerd worden om bijvoorbeeld hun nalevingsmotieven beter in kaart te krijgen. Maar de gemeente besluit uiteindelijk autonoom over de te voeren strategie. De horeca vragen om deel te nemen aan een werkgroep waarin het beleid wordt ontwikkeld zal het uitvoeringsproces waarschijnlijk verstoren. Sommige ondernemers hebben er immers belang bij om zo min mogelijk met een consequente handhavingsstrategie te worden geconfronteerd. Voor toezichthouders is het bovendien ineffectief als de doelgroep inzage heeft in hun werkwijze die grotendeels ook op onvoorspelbaarheid berust dient te zijn.

De laatste bedreiging die we signaleren is het gebrek aan goede samenwerking met de politie. In verschillende gemeenten bleek dit vooral bij de opstart van het beleid een probleem te zijn. De politie is om meerdere redenen een belangrijke partner die eigenlijk niet gemist kan worden. Ze is belangrijk als het gaat om de veiligheid van de toezichthouder. Zeker waar de toezichthouder 's nachts alleen op pad gaat en geconfronteerd wordt met agressieve ondernemers of uitgaanders, is een goede back-up van de politie cruciaal. Ook kan de politie de nodige informatie over hotspots leveren die nodig is om de prioriteiten van het nalevingsbeleid te kunnen bepalen. In de samenwerking met de politie zal daarom vanaf het begin direct geïnvesteerd moeten worden, aldus enkele ervaren pilotgemeenten.



6 Aanbevelingen

De sterkten en kansen voor het nalevingsbeleid kunnen ook een middel zijn om bepaalde zwakten of bedreigingen te reduceren of af te weren. In dit laatste hoofdstuk is getracht om op basis van de sterkten en kansen aanbevelingen te formuleren voor de zwakten en bedreigingen die deze studie heeft blootgelegd. We hebben de zwakten en bedreigingen omgezet in de volgende vragen:

- Hoe creëer je betrokkenheid vanuit de afdeling volksgezondheid en vergunningverlening?
- Hoe ontwikkel je een duidelijke beleidsvisie gebaseerd op een probleemanalyse?
- Hoe realiseer je middelen voor een lange termijn aanpak?
- Hoe faciliteer je de samenwerking tussen de toezichthouder en vergunningverlener?
- Hoe tackel je het probleem van de herkenbaarheid van de toezichthouder?
- Hoe garandeer je toezichthouders met het juiste competentieniveau?
- Hoe zorg je voor goede samenwerking met de politie?
- Welke plek hebben commerciële belanghebbenden als de horeca in het beleid?

Hoe creëer je betrokkenheid vanuit de afdeling volksgezondheid en vergunningverlening?

Het belangrijkste wapen dat de gemeente kan inzetten voor het realiseren van een aanpak waarin ook de afdeling volksgezondheid en vergunningverlening betrokken zijn, is de kwartiermaker. Zoals eerder gezegd, is de kwartiermaker de spin in het web en moet deze in staat zijn om over de gemeentelijke afdelingsmuren heen te kijken. De verschillende disciplines bij elkaar krijgen en houden kost tijd en vraagt ook om onderhoud. Daarvoor zal de kwartiermaker tijd moeten hebben, maar ook het mandaat moeten hebben om de verschillende interne partijen te betrekken. Een andere sterkte van gemeenten, namelijk het bestuurlijk draagvlak, is daarbij van belang. De combinatie van een sterk bestuurlijk draagvlak voor de integrale aanpak en een kwartiermaker die als prioriteit heeft om de verschillende afdelingen te verbinden, lijken de middelen om deze zwakte om te zetten in een sterkte.

Hoe ontwikkel je een duidelijke beleidsvisie gebaseerd op een probleemanalyse?

Het probleem achter deze zwakte is vooral dat gemeenten zeggen te weinig tijd (en dus geld) te hebben om echt een goede nalevingsstrategie inclusief probleemanalyse te ontwikkelen. De belangrijkste kans die hierbij van dienst kan zijn is de samenwerking met een regionaal of lokaal alcoholproject. In deze projecten is

doorgaans al veel beleidsmatig vastgelegd waarbij handhaving vrijwel altijd een speerpunt is. De gemeente kan aansluiten bij de regionaal geformuleerde en onderbouwde doelen. In de meeste projecten worden ook al probleemanalyses uitgevoerd met bijvoorbeeld mystery-shoppers. Aanhaken bij een dergelijke aanpak zal doorgaans tijdswinst opleveren maar zeker ook kosten besparen als het gaat om het doen van onderzoek. In het rapport is vaak de term nalevingsbeleid gevallen. Een nalevingsbeleid lijkt een goede kapstok voor een aanpak waarin meerdere gemeentelijke afdelingen betrokken zijn, en waarbij dus meerdere beleidsinstrumenten worden ingezet. Zowel in de handreiking DHW (VWS, 2012) als op de website van het expertisecentrum handhaving (NVWA, 2013) staan voorbeelden van elementen van een goed nalevingsbeleid. Naar aanleiding van deze studie kunnen we concluderen dat een effectief nalevingsbeleid in ieder geval bestaat uit:

- Handhavingscommunicatiestrategie;
- Concrete nalevingsdoelen uitgedrukt in percentages;
- Een sanctiebeleid voor de diverse DHW-overtredingen, waarbij rekening wordt gehouden met de nalevingsmotieven van de doelgroep;
- Ondersteunende interventies (bv training barpersoneel);
- Goede probleemanalyse en evaluatie van beleid (effectmeting).

Hoe realiseer je middelen voor een lange termijn aanpak?

Bij deze zwakte kan regionale samenwerking een uitkomst bieden. Ook als er geen alcoholproject bestaat. Door gezamenlijk BOA's in te zetten in de regio kunnen de lasten worden gedeeld wat vaak kosten zal besparen. Maar ook werkt men zo aan een systematische vorm van samenwerking die vraagt om lange termijn visies en verankering van beleid. Met als gevolg dat ook de middelen voor lange termijn zullen moeten worden begroot. Door regionaal op te trekken verkleinen vooral kleinere gemeenten het mogelijke projectmatige karakter van het toezicht op de DHW.

Hoe faciliteer je de samenwerking tussen de toezichthouder en vergunningverlener?

Ook hier speelt, net als in de eerste vraag, de kwartiermaker weer een samenbrengende rol. Met name in regionale samenwerkingsverbanden waarbij toezichthouders regionaal worden aangestuurd is het belangrijk voor de kwartiermaker om extra alert te zijn op deze samenwerking. Zelfs op lokaal niveau is deze samenwerking tussen afdelingen al moeizaam op gang gekomen in pilotgemeenten. Wanneer toezichthouders in regionaal verband worden ingezet, is de afstand tussen de lokale vergunningverlener en de regionale BOA om fysieke redenen nog groter. Een meer gestructureerd overleg of contact kan dan een oplossing zijn.

Hoe tackel je het probleem van de herkenbaarheid van de toezichthouder?

Ook voor deze gesignaleerde zwakte kan regionale samenwerking op toezichtniveau een uitkomst bieden. Er zijn al gemeenten die mede vanwege van dit probleem

regionaal beleid hebben ontwikkeld met een regionale BOA-pool. Het lijkt op dit moment de enige duurzame oplossing voor het probleem van de herkenbaarheid van de toezichthouder.

Hoe garandeer je toezichthouders met het juiste competentieniveau?

Ook hier kan regionale samenwerking weer uitkomst bieden. Door de aanpak te clusteren en dus ook de budgets kunnen in de meeste regio's meerdere BOA's aangesteld worden. Dat maakt het ook mogelijk om bepaalde expertise in te zetten. Zo hebben we al gemeenten aangetroffen die werken met een meewerkend voorman met HBO niveau die ook voor de NVWA heeft gewerkt. Deze groepsleider waarborgt de expertise die nodig is bij lastige zaken maar neemt ook de collega BOA's mee op sleeptouw door zijn ervaring. Deze constructie van een meewerkend voorman lijkt sneller haalbaar als gemeenten samenwerken in het toezicht.

Hoe zorg je voor goede samenwerking met de politie?

Toezichthouders uit de pilot gaven aan dat samenwerking met de politie erg belangrijk is maar zeker niet vanzelf op gang komt. In de pilotgemeenten stond de politie vaak wat huiverig tegenover de nieuwe toezichthouder in het uitgaansleven. De ervaring is dat de politie sneller geïnteresseerd is in samenwerking als tevens duidelijk is wat samenwerking de politie oplevert. Daarom is het verstandig om direct bij de start van het lokale toezicht op de DHW met de politie na te gaan in hoeverre de doelen van het gemeentelijk nalevingsbeleid overlappen met de doelen vanuit de politie. En aangezien naleving van de DHW ook bijdraagt aan een reductie van openbare orde (problemen als dronkenschap en alcoholgebruik door minderjarigen) zal snel duidelijk worden dat samenwerking voor zowel de gemeente als de politie loont. De samenwerking zou een meer structureel karakter kunnen krijgen door bijvoorbeeld eens per 2 maanden een regulier overleg tussen de opsporingsbeambten en toezichthouders te organiseren. De kwartiermaker kan dit meenemen in de beleidsontwikkeling.

Welke plek hebben commerciële belanghebbenden als de horeca in het beleid?

Op basis van deze studie moeten we tot de conclusie komen dat de relatie met alcoholverkopers een aandachtspunt is voor gemeenten. Gemeenten zijn gewend om goede relaties te onderhouden met lokale ondernemers. Ze vormen dikwijls het visitekaartje van de stad. In de tijd dat de NVWA de toezichthouder op de DHW was kon de gemeente ook makkelijker korte lijntjes met ondernemers onderhouden. Daarbij kon het accent liggen op de positief stimulerende rol ten aanzien van de naleving van de DHW. De NVWA kon met haar toezicht immers de repressieve rol op zich nemen. Nu liggen die verhoudingen anders. De gemeente zal beide rollen moeten vervullen. En voor met name de repressieve rol is enige afstand tot de doelgroep nodig. Dat betekent bijvoorbeeld dat de toezichtdoelgroep niet aan tafel kan zitten als er gesproken wordt over de wijze waarop er toezicht wordt gehouden. Over deze aspecten van het beleid dient de gemeente regie te voeren en is het soms

nodig om bepaalde informatie intern te houden. Als het gaat om uitleg over nieuwe regelgeving, handhavingscommunicatie en training van barpersoneel ligt dat anders. Daar is overleg en samenwerking soms nodig maar is een individuele benadering vaak het meest effectief. Zo kan er tevens individueel gewaarschuwd, maar ook beloond worden voor goed gedrag. Grote klankbordgroepen of breed overleg heeft nog niet aangetoond bij te dragen aan structureel betere naleving. Het is aan de gemeente om de repressieve en de ondersteunende rol die ze heeft richting alcoholverkopers goed helder te hebben en in het nalevingsbeleid de keuzes te maken hoe en of er met de belanghebbenden over wordt gecommuniceerd.



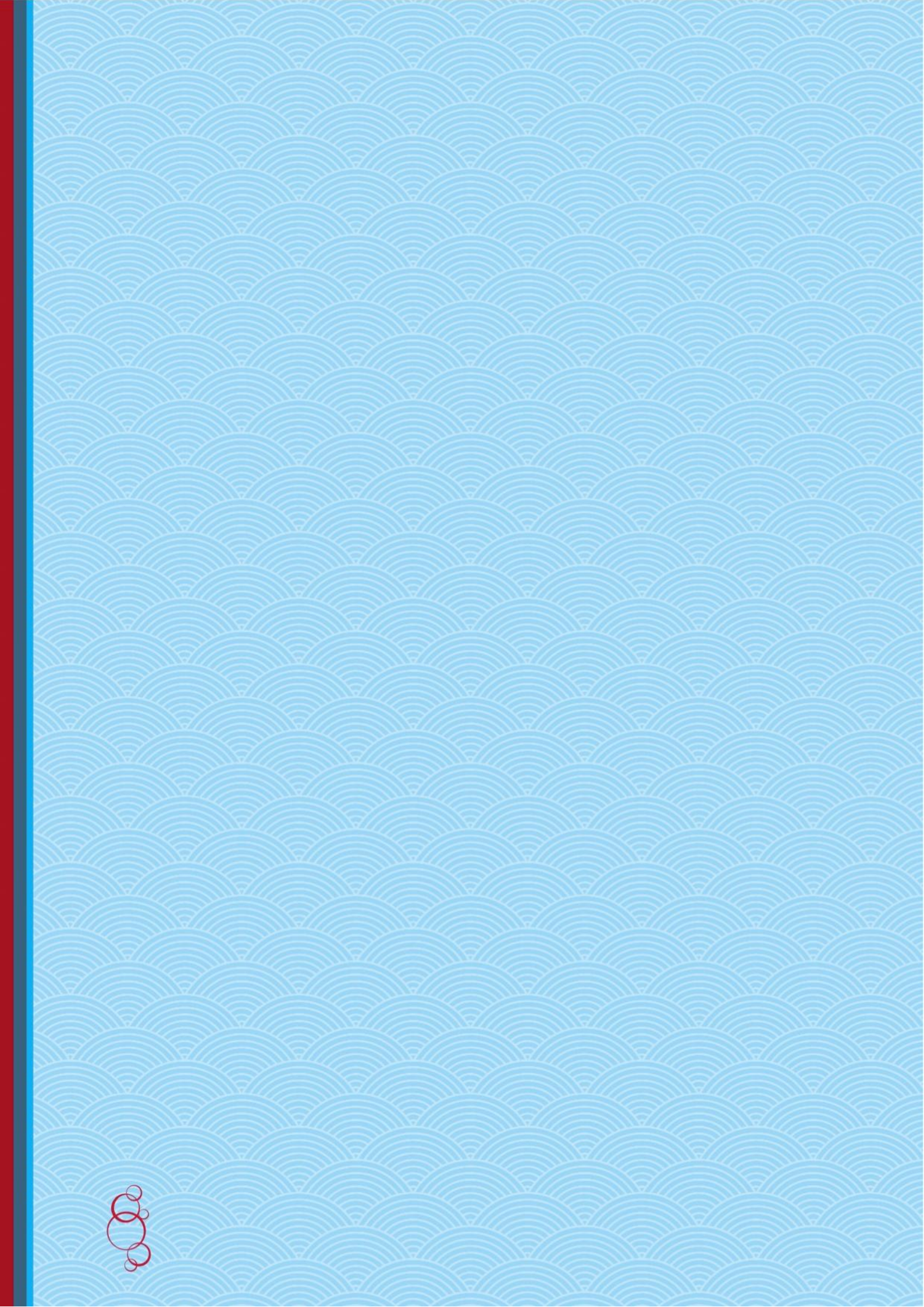
Literatuurlijst

Mulder J., Bovens, R., Franken F & Sannen, A. (2013). Proces in uitvoering. Utrecht: STAP & Trimbos-instituut

NovioConsult (2010). Toezicht Dranken Horecawet door gemeenten Bevindingen evaluatieonderzoek. Nijmegen: NovioConsult

NVWA (2013). www.handhavingdhw.nl. Bezocht op 4 maart 2013

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





Meer informatie
→ www.stap.nl

Gemeentelijke organisatie van het alcoholtoezicht

