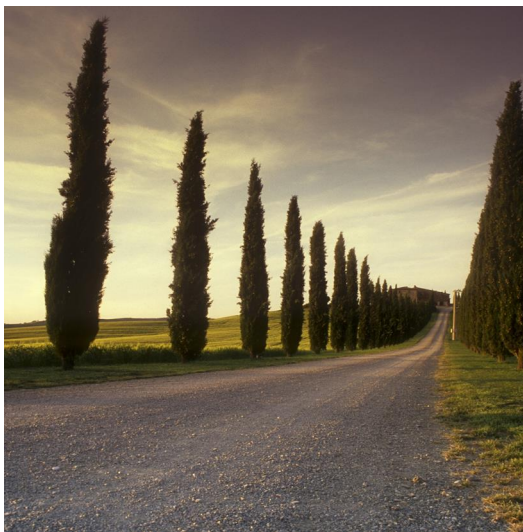


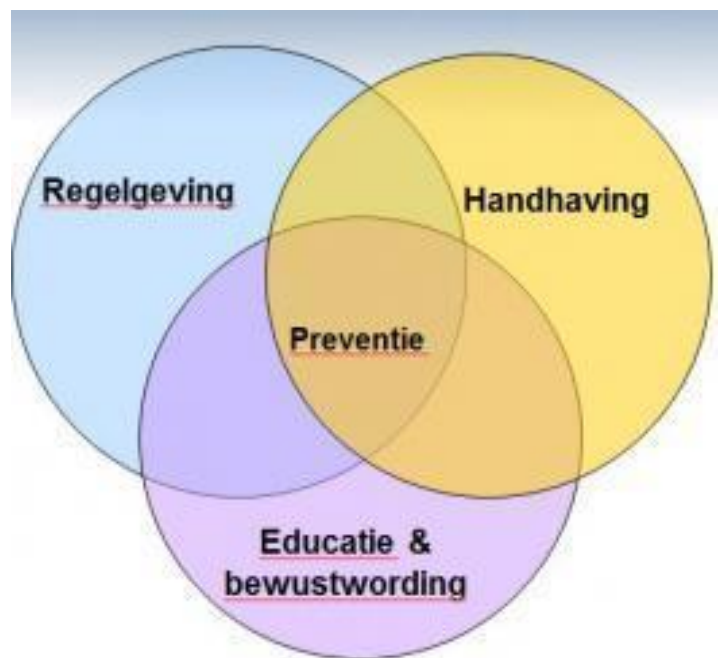


NALEVINGSONDERZOEK

November & december 2016



**Op weg naar naleving binnen de
nieuwe Drink- en Horecawet**



Inhoudsopgave

Achtergrond	3
Doel onderzoek	4
Onderzoeksvraag	4
Onderzoeksmethode	4
Horecaconvenant	5
Resultaten	5
Wat kwamen we zoal tegen?	6
Vervolg	7
Samenvatting en conclusie	7
Bijlage 1	9

Achtergrond

In de nieuwe Drank- en Horecawet staat geschreven dat aan jongeren onder de 18 jaar geen alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. De minimumleeftijd is daarmee verhoogd (was 16 jaar). Verkopers van alcoholhoudende drank stellen de leeftijd van jongeren vast via hun identiteitsbewijs. Dit is echter niet verplicht voor personen die onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

- De beschikbaarheid van alcohol is een belangrijke voorspeller van alcoholgebruik onder jongeren. Als er alcohol aangeboden wordt zullen jongeren ook proberen, op allerlei (creatieve) manieren, er toch aan te komen.
- Alleen vragen naar of een inschatting maken van de leeftijd leidt bijna altijd tot een foute beoordeling. We willen toewerken naar dat de jongere uit zichzelf zijn identiteitsbewijs al laat zien zonder dat erom gevraagd hoeft te worden. Het consequent vragen naar een identiteitsbewijs heeft een preventieve werking op het proberen te verkrijgen.

Op 1 januari 2013 hebben de gemeenten het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet overgenomen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. In december 2013 hebben de gemeenteraden van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel een preventie- en handhavingplan voor beide gemeenten goedgekeurd en aangenomen. Er zijn afspraken gemaakt met diverse bedrijven uit de reguliere horeca en para-commercie middels een convenant. In dit convenant zijn spelregels opgenomen waar zowel de uitbater als de gemeente zich aan zullen houden. Eén van de gemaakte afspraken is dat de horeca en para-commerciële horeca die een convenant hebben ondertekend minder gecontroleerd zullen worden op naleving van de afspraken. Echter, bij misstanden zal er streng worden opgetreden.

- Horeca : Het woord horeca is een samentrekking en bestaat uit de woorden hotel, restaurant en café. De horeca omvat de bedrijfstak van alle diensten die horen bij hotels, restaurants en cafés
- Paracommercie : Rechtspersoon met beperkte aansprakelijkheid die naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf
(Definitie uit Drank- en Horecawet-Deel 2 Bijzondere wetten)

De traditionele manier van toezichthouden is dat inspecteurs onaangekondigd en onopvallend controles uitvoeren. Bij een verkooppunt van alcohol wordt dan geobserveerd of er wordt verstrekt aan jongeren onder de 18 jaar. Er is in 2015 een anoniem onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Nuchtere Fries en uitgevoerd door Stap (Nederlands instituut voor alcoholbeleid). Hiervoor heeft de organisatie gebruik gemaakt van mystery-guests. De resultaten hiervan waren voor beide gemeenten teleurstellend. De naleefscore voor Achtkarspelen kwam uit op 33% en die van Tytsjerksteradiel op 29%.

Daarom is er besloten om het onderzoek in 2016 zelf te herhalen.

Doel onderzoek

Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van alcoholhoudende drank vooral bij jongeren erg schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling. De belangrijkste reden dat de leeftijdsgrens voor het mogen verstrekken van alcohol is verhoogd van 16 naar 18 jaar. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel vinden het daarom belangrijk dat hier strak de hand aan wordt gehouden. De nieuwe leeftijdsgrens moet zo snel mogelijk zijn ingeburgerd. Goede voorlichting en strakke handhaving zijn middelen die bijdragen aan het halen van dit doel.

Het doel van het onderzoek is dan ook het bevorderen dat de regels rondom het verstrekken van alcoholhoudende drank aan jongeren worden nageleefd.

Onderzoeksvraag

Het huidige onderzoek heeft als hoofddoel zicht te krijgen op de naleving per verkoopkanaal voor horeca en para-commercie.

Speerpunten:

- Wordt er bij aankoop van alcohol gevraagd naar het identiteitsbewijs?
(Leeftijdsvaststelling zoals bedoeld in artikel 20 lid 3 van de Drank- en Horecawet).
- Zijn de leeftijdstickers (bijvoorbeeld Nix18) goed zichtbaar?
(Leeftijdsgrensaanduiding zoals bedoeld in artikel 20 lid 4 van de Drank- en Horecawet).

Daarnaast:

- Wordt er gecontroleerd op alcoholgebruik <18 jr?
- Wordt er gerookt zonder rookruimte? (Nb. Omdat dit geen primaire toezichtstaak van de gemeente is (NVWA) worden de resultaten van dit onderdeel buiten de naleefscore gehouden).
- Is er mogelijk sprake van ander middelengebruik als alcohol?

Onderzoeksmethode

De gemeentelijke inspecteurs worden door de ondernemers van de horecagelegenheden vaak herkend. Dit maakt dat onopvallend controleren vrijwel onmogelijk is. De pakkans als gevolg van de huidige wijze van toezichthouden is dan ook laag, evenals de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar.

Daarom experimenteren diverse gemeenten nu met alternatieven. Er zijn echter wel enkele juridische vraagtekens te plaatsen bij de wettelijke mogelijkheden bij de inzet van mystery-guests onder de 18 jaar. Zo kan er al gauw aan uitlokking worden gedacht. Daarom is er door ons gekozen voor jongeren van boven de 18 jaar. Deze jongeren hadden naar het oordeel van de gemeentelijke toezichthouder qua uiterlijk en gedrag niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar bereikt.

De mystery-guests in dit onderzoek zijn geselecteerd op hun achtergrond en deskundigheid en beschikken allen over een V.O.G. (verklaring omtrent gedrag). Ook de voertuigen die zijn gebruikt zijn APK gekeurd en verzekerd. Zij hebben allen ervaring met het uitvoeren van het mystery-guest onderzoek in een praktijkzetting. De politie is ingelicht en de auditoren staan vóór, tijdens en na de uitvoering in contact met elkaar in een contactgroep via WhatsApp. Er wordt gewerkt in koppels om veilig te kunnen werken. Het is vanuit strategisch oogpunt

mogelijk dat de mystery-guests op enige afstand van elkaar zullen opereren zonder dat zij elkaar uit het oog verliezen. De acties zijn gecoördineerd en uitgevoerd onder toezicht van een beëdigd toezichthouder Drank- en Horecawet die hiervoor is aangesteld door de burgemeester. Van te voren is er per dag een briefing en daarna een korte evaluatie. Van elk bezoek zal de mystery-guest een mutatie maken en deze doorsturen naar de auditor.

Er zijn in totaal 32 aankoopogingen voor alcohol gedaan onderverdeeld in horeca en paracommercie. Deze selectie is tot stand gekomen in gezamenlijk overleg met toezichthouders en vergunningverleners met betrekking tot de horeca en paracommercie. We hebben ons met name gefocust op de plekken waar veel jongeren samenkomen.

Horecaconvenant

Zoals gezegd is met een groot deel van de horeca en para commerciële horeca een convenant gesloten. De deelnemers hebben onder andere verklaard zich goed aan de regels te zullen houden. Als "tegenprestatie" zal de gemeenten minder toezicht houden. (10%). Ten tijde van de selectie van te onderzoeken lokaliteiten werd uitgegaan van een deelnamepercentage aan het convenant van ruim 90 (op basis van mondelinge toezeggingen).

Resultaten

Gemeente Tytsjerksteradiel

Er zijn 12 reguliere horeca- en 3 para commerciële zaken gecontroleerd.
Van de 15 gecontroleerde locaties;

- Hadden 13 locaties een leeftijdsticker
- Vroegen 8 locaties om een identiteitsbewijs
- Werd op 11 locaties geen alcohol <18 gedronken
- Werd op 13 locaties niet gerookt

Van de 15 gecontroleerde locaties voldeden 8 locaties aan de sticker en ID check (roken en alcoholconsumptie onder de 18 jaar buiten beschouwing gelaten). Dit laatste punt betreft een inschatting van leeftijd en is niet daadwerkelijk vastgesteld door de mystery-guests. Je kunt aannemen dat de jongere alcohol heeft verkregen via wederverstrekking.

Het naleefgedrag wordt in het handhavingsbeleid in drie waarderingen gescoord. Goed naleefgedrag heeft een score van boven de 85%, Matig naleefgedrag scoort tussen 50 en 85%. Als het naleefgedrag minder is dan 50% dan is de score slecht.

Op basis van deze resultaten bedroeg de naleefscore (het percentage dat de regels goed naleeft) in Tytsjerksteradiel 53%.

Het naleefgedrag van regels rondom het verstrekken van alcohol aan jongeren in Tytsjerksteradiel scoort matig.

Convenanthouders

Van de 6 convenanthouders had iedereen een leeftijd sticker, vroegen 3 locaties niet om een identiteitsbewijs, werd op 1 locatie gerookt en op 1 locatie alcohol gedronken <18.

De resultaten van het onderzoek per onderzochte gelegenheid staan in bijlage 1.

Gemeente Achtkarspelen

Er zijn 11 reguliere horeca- en 6 para commerciële zaken gecontroleerd.

Van de 17 gecontroleerde locaties;

- Hadden 13 locaties een leeftijd sticker
- Vroegen 2 locaties om een identiteitsbewijs
- Werd op 14 locaties geen alcohol <18 gedronken
- Werd op 15 locaties niet gerookt

Van de 17 gecontroleerde locaties voldeden 2 locaties aan de sticker en ID check. (roken en alcoholconsumptie onder de 18 jaar buiten beschouwing gelaten). Dit laatste punt betreft een inschatting van leeftijd en is niet daadwerkelijk vastgesteld door de mystery-guests. Je kunt aannemen dat de jongere de alcohol heeft verkregen via wederverstrekking.

Op basis van deze resultaten bedroeg de naleefscore (het percentage dat de regels goed naleeft) in Achtkarspelen 12%.

Het naleefgedrag van regels rondom het verstrekken van alcohol aan jongeren in Achtkarspelen scoort slecht.

Convenanthouders

Van de 10 convenanthouders hadden 3 geen leeftijd sticker, vroegen 7 locaties niet om een identiteitsbewijs, werd op 1 locatie gerookt en op 3 locaties alcohol gedronken <18.

De resultaten van het onderzoek per onderzochte gelegenheid staan in bijlage 1.

Wat kwamen we zoal tegen?

- *Enkele van de gecontroleerde bedrijven voeren geen of geen officiële leeftijdssticker.* Artikel 20 lid 4 Drank- en Horecawet zegt; Bij de voor het publiek bestemde toegang tot een horecalokaliteit, een slijtlokaliteit, een ruimte als bedoeld in artikel 18, tweede lid, of een vervoermiddel waarin bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, dient duidelijk zichtbaar en goed leesbaar te worden aangegeven welke leeftijdsgrenzen of leeftijdsgrenzen gelden. Bij regeling van Onze Minister kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld of modellen worden vastgesteld.
- *In een sporthal is geen ID-Check gedaan maar wel naar de leeftijd gevraagd. Is dit voldoende? Dit gelet op het feit dat men de kleding in de kleedruimte heeft en de waardevolle goederen waaronder de ID vaak in een kluisje .* Artikel 20 lid 1 van de Drank- en Horecawet zegt; het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Onder verstrekken als bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens begrepen het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, welke drank echter kennelijk bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Artikel 20 lid 3 van de Drank- en Horecawet zegt; De vaststelling, bedoeld in het eerste en tweede lid:

- a. geschiedt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht, dan wel op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen andere wijze;
- b. blijft achterwege, indien het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt.

Er wordt hier niet voldaan aan de ID-plicht. Wil de sporter alcohol drinken, dan haalt hij of zij het ID-bewijs maar uit de kleedkamer/k Luis.

Vervolg

Conform het Preventie- en Handhavingsplan wordt er op basis van dit onderzoek niet handhavend opgetreden. De cijfers worden gebruikt om inzicht te krijgen in het naleefgedrag (als check op het provinciale onderzoek) en voor overleg met/voorlichting aan de doelgroep.

De onderzochte gelegenheden worden met een brief geïnformeerd over het gehouden onderzoek. Overtreders worden in die brief gewezen op het belang van het goed naleven van de regels, zowel op de gevolgen van het nuttigen van alcohol door jongeren als de verplichting te voldoen aan regels.

De (geanonimiseerde) resultaten worden met de horeca en para commerciële horeca gedeeld. Hiervoor wordt per gemeente een bijeenkomst georganiseerd.

Zoals gezegd hebben de geconstateerde overtredingen nu geen gevolgen voor de overtreders. Het onderzoek wordt gezien als de afsluiting van de ruime voorlichting rondom de inwerkingtreding van de Drank- en horecawet.

Hoewel voorlichting altijd een belangrijk onderdeel is bij het toezicht op naleving van regels wordt vanaf nu handhavend opgetreden. Dit overeenkomstig het vastgestelde handhavingsbeleid. Handhaven kan leiden tot bv het opleggen van een bestuurlijke boete tot in het uiterste geval het (tijdelijk) sluiten van de horecagelegenheid.

In bijlage 2 wordt het handhavingsbeleid rondom de Drank- en Horecawet en de Horecaverordening nader uitgelegd.

Samenvatting en conclusie

Eind 2016 is door de gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van regels van de Drank- en Horecawet. Er is vooral gekeken naar het vaststellen van de leeftijd bij personen die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en naar het aanwezig zijn van de zogenaamde NIX18-stickers.

Het doel van het onderzoek is het bevorderen dat de naleving van de regels op het gebied van alcoholverstreking aan jongeren te bevorderen.

De naleefscore in Achtkarspelen wordt op basis van dit onderzoek vastgesteld op 12%. In Tytsjerksteradiel is dit 53%.

Er wordt nu niet handhavend opgetreden. Bij volgende constatering zal dit wel gebeuren. Zulks in overeenstemming met het handhavingsbeleid van beide gemeenten.

De resultaten worden met de doelgroep gecommuniceerd. Hiervoor worden bijeenkomsten georganiseerd. Onderzochte gelegenheden worden persoonlijk in een brief op de hoogte gesteld van de resultaten.

Bijlage 1

Onderdeel Handhaving uit het Preventie- en handhavingsplan 2014-2018

Handhavingsmiddelen

Handhaving kan worden onderscheiden in strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving geschiedt door algemene (de politie) en buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). De artikelen 20, lid 5 en 6, 21 en 45 van de Drank- en Horecawet kunnen alleen strafrechtelijk worden afgedaan. Er wordt een proces-verbaal opgemaakt als er een overtreding van deze artikelen wordt geconstateerd. Het openbaar ministerie bepaalt de hoogte van de boete.

De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is opgenomen in artikel 125 van de Gemeentewet in samenhang met de artikelen 5:21 e.v. van de Awb. Het college is het orgaan bij wie de bevoegdheid berust, tenzij het regels betreft ten aanzien waarvan de uitvoering bij de burgemeester is neergelegd. In dat geval is de burgemeester het bevoegde orgaan. Het tot bestuursdwang bevoegde orgaan kan in plaats daarvan besluiten de overtreder een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:32 Awb). Voorbeelden van bestuursrechtelijke handhaving zijn:

- (tijdelijk) intrekken van een vergunning/ontheffing;
- (tijdelijk) sluiten van een horeca-inrichting;
- opleggen van een vervroegd sluitingstijdstip;
- toepassen van last onder bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

In alle gevallen waarbij het gaat om de feitelijke handhaving van de openbare orde is de burgemeester bevoegd (artikel 127 Gemeentewet). Daarnaast is de burgemeester met het oog op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de burger belast met het toezicht op openbare samenkomsten en voor het publiek openstaande gebouwen, waaronder horecabedrijven (artikel 174 Gemeentewet).

Binnen dit stelsel berust de bevoegdheid tot toepassing van last onder bestuursdwang ten aanzien van de Drank- en Horecawet en Exploitatievergunningen bij de burgemeester, behoudens toepassing van artikel 2:33 van de APV.

Vele overtredingen zoals vermeld in de Drank- en Horecawet kunnen bestuurlijk worden beboet. Op basis van artikel 44a van de Drank- en Horecawet is de burgemeester bevoegd om voor de daarin genoemde overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. De hoogte van deze geldsom is opgenomen in de bijlage behorende bij het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Het opmaken van een bestuurlijke boete op basis van de Drank- en Horecawet wordt gedaan door een door de burgemeester aangewezen toezichthouder. De bestuurlijke boete is onderdeel van de handhaving in het bestuursrecht.

Sanctiestrategie

Als wordt vastgesteld dat niet aan regels wordt voldaan moet hier tegen worden opgetreden. Het ongemotiveerd nalaten van optreden tast de geloofwaardigheid en integriteit van de gemeente aan. Bovendien kan niet consequent optreden leiden tot willekeur, waarbij het rechtsgevoel in het geding kan komen.

Consequent optreden betekent in dit kader het aanpakken van overtredingen van gelijke orde op één en dezelfde manier.

Daarnaast is ook de opstelling van de gemeente (toezichthouders/handhavers) bij het toezicht op de naleving van regels van belang. Dit moet gemeentebreed op dezelfde manier te gebeuren. Er moet door de handhavers "in het veld" zoveel als mogelijk eenduidig naar buiten worden getreden.

In het Beleidsplan Handhaving wordt een algemeen te hanteren handhavingstrategie (handhavingstappen) beschreven die toegepast wordt bij de constatering van een overtreding. Dit is een soort basisstrategie. Afwijking van deze strategie is, afhankelijk van de zaak en de omstandigheden mogelijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen "gewone" overtredingen, overtredingen van zwaardere aard en overtredingen die direct optreden vereisen.

Deze sanctiestrategie geldt voor ieder beleidsveld in de "fysieke omgeving", zo ook voor de regelgeving voor de horeca.

Voor de toepassing van het sanctiebeleid wordt verwezen naar het Beleidsplan Handhaving.

Op een paar punten wordt afgeweken van het algemene handhavingsbeleid.

1. Bij het in werking zijn zonder daarvoor benodigde Exploitatievergunning (art. 2:28 APV) en/of Drank- en Horecaverunning (art.3 Drank- en Horecawet) zal worden overgegaan tot sluiting van de horeca-inrichting, het verwijderen van alcoholhoudende dranken uit de inrichting en/of afsluiten en verzegelen tapinstallatie (het toepassen van last onder bestuursdwang).
2. Bij het moedwillig verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie bij de aanvraag voor een vergunning (art. 31, lid 1, aanhef onder a Drank- en Horecawet). In die situatie ontstaat een verplichte intrekkinggrond.
3. Bij schijnbeheer/schijnconstructie (stroman-constructie). In dit geval wordt regelmatig gecontroleerd of er tijdens de openingstijden daadwerkelijk een opgegeven leidinggevende aanwezig is (art. 24, lid 1 Drank- en Horecawet). Mocht dat meerdere malen niet het geval zijn dan kan dit leiden tot intrekking van de vergunning (art. 31, lid 2 Drank- en Horecawet). Indien op voorhand redelijkerwijs moet worden aangenomen, dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn, moet de vergunning worden geweigerd (art. 27, lid 1 aanhef onder b Drank- en Horecawet).