

Draaiboek gemeentelijke organisatie van toezicht en handhaving

In dit draaiboek wordt een beschouwing gegeven op de gemeentelijke organisatie van toezicht en handhaving. De beschouwing is bedoeld voor verantwoordelijken binnen gemeenten (managers, bestuurders) om binnen hun organisaties daadwerkelijk capaciteit te doen ontstaan of te behouden voor toezicht en de handhaving van alcohol gerelateerde feiten bij de doelgroep jongeren. Het draaiboek bevat een brief van de toenmalige Minister van VWS die op dit aspect nog niets aan waarde heeft ingeboet.

Inleiding

Sinds 1 januari 2013 is de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. Voorheen was dit toezicht belegd bij de NVWA. Voor de uitvoering van het toezicht kan de burgemeester gemeentelijke toezichthouders aanwijzen. Daarnaast kan een politieagent als algemeen opsporingsambtenaar optreden op basis van de Drank- en Horecawet. Bij het overhevelen van taken van de NVWA naar de gemeenten, speelden een aantal argumenten een rol. Een belangrijk argument was het streven naar generiek toezicht op het decentrale niveau nu dat niveau als meest effectief werd gezien. Uit de in 2016 gehouden evaluatie Drank- en Horecawet (brief van de Minister van VWS d.d. 16-12-2016; zie bijlage) komen een aantal interessante zaken naar voren o.a. ten aanzien van het toezicht en de handhaving door gemeenten.

Op basis van diverse onderzoeksrapporten kan worden geconcludeerd dat gemeenten steeds meer optreden wanneer verstrekkers zich niet aan de wet houden. Het aantal boetes, waarschuwingen, HALT-straffen en waarschuwingen aan jongeren zijn in de jaren 2013 tot mei 2016 gestegen. Het aantal fte's dat gemeenten beschikbaar hebben voor het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de DHW loopt uiteen van 0 tot 12. De kleinere gemeenten hebben tussen de 0,01 en 0,5 fte beschikbaar, terwijl de middelgrote gemeenten 4 of meer fte's hebben. Het merendeel (81%) van de gemeenten is van mening dat de nieuwe toezichtstaak hen meerwaarde biedt. Een groot deel (82%) van de gemeenten vindt dat zij over voldoende (adequate) instrumenten beschikken om de naleving van de DHW te handhaven. Gemeenten ervaren ook knelpunten bij het uitvoeren van het toezicht op de DHW: 54% ervaart één of meerdere knelpunten. Het gaat dan om: weinig tijd (47%); weinig financiële middelen (46%); te weinig BOA's (33%); en te weinig BOA's met de juiste bevoegdheden en competenties (26%). Hoe de scores precies uitvallen in de provincie Groningen is niet aan te geven, maar er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit sterk afwijkt.

De knelpunten

De knelpunten van te weinig tijd, geld en gekwalificeerde boa's zijn dan ook in onze Provincie het uitgangspunt om op te anticiperen. In Groningen zijn daarin een tweetal situaties te onderscheiden: die van de stad en die van de Ommelanden. De grootste concentratie van horeca, paracommerciële instellingen en plaatsen waar in de openbare ruimte alcohol wordt genuttigd bevindt zich wel in de stad. De indruk bestaat dat daarin redelijke capaciteit beschikbaar is gesteld (3.010 uur in totaal voor horecatoezicht inclusief leeftijdscontroles; bron: uitvoeringsprogramma handhaving 2018 gemeente Groningen). Voor wat betreft de Ommelander gemeenten is het beeld nog onduidelijk. Een aantal gemeenten doen het toezicht zelf of huren dat incidenteel in. Een ander aantal maken gebruik van de BOA's van de werkorganisatie DEAL. Of dit voor de individuele gemeenten in de Ommelanden betekent dat het toezicht op de Drank- en Horecawet op peil is, valt te betwijfelen.

Nader onderzoek en normbesteding

In de provincie Groningen zou tenminste in de Ommelanden, nader onderzoek moeten worden gedaan naar de werkelijke tijdsbesteding van het toezicht en de handhaving in het kader van de Drank- en Horecawet. Daarbij zal moeten worden ingezoomd op de naleving van normen die met name gericht zijn op jongeren (art. 20 en 45 DHW). Deze werkelijke besteding van toezichtsuren kan op voorhand als beperkt worden gekwalificeerd gelet op alle landelijk uitgevoerde onderzoeken. Op basis van al het onderzoek zou wellicht een normbesteding kunnen worden geformuleerd afhankelijk van het aantal alcoholverstrekkers (horeca, paracommerciële verstrekkers, supermarkten, slijterijen) in een gemeente. Deze normbesteding voor het toezicht gericht op jongeren, zou provinciaal moeten worden vastgelegd en afgesproken. Aldus kunnen stappen worden gezet in het provinciale toezicht en de handhaving van de op jongeren geformuleerde normen m.b.t. alcoholbezit en –gebruik.

Herbezinning op intergemeentelijke samenwerking

Afgezien van normbesteding in de toekomst, is nu al met redelijke zekerheid dat het toezicht en de handhaving in het kader van de Drank- en Horecawet vooral ten aanzien van jongeren, er een tandje bij verdient. Dit kan uiteraard door daar binnen de gemeente meer prioriteit aan te geven en daarvoor meer budget te vragen aan de gemeenteraad, maar wellicht is het slimmer organiseren van het toezicht en handhaving ook een reële mogelijkheid. Indertijd is vanuit het Veiligheidshuis daar een opzet voor gemaakt waarbij een aantal modaliteiten op een rij zijn gezet. Nu er in de provincie een aantal herindelingen plaats hebben gevonden en nog plaats gaan vinden, is het wellicht daarna het moment om het aspect samenwerking tussen gemeenten te beoordelen. Mogelijk dat de nieuwe, heringedeelde gemeenten robuust genoeg worden bevonden. Mogelijk dat de naleving van de Drank- en Horecawet vooral t.a.v. jongeren, zich leent voor een provinciale aanpak. Ook hierin zal nader onderzoek eerst moeten worden afgewacht.

Bijlage:

Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, d.d. 16-12-2016.



Bijlage
kamerbrief-over-eva