



Verbeterplan naleving Drank- en horecawet door de horeca

Maart 2010

Opgemaakt door:

Geert van Agt, politie Brabant Zuid-Oost, afdeling Bestuurlijke Horeca

In samenspraak met:

Politie Brabant Zuid Oost

Voedsel en Waren Autoriteiten

Novadic-Kentron

Gemeente Eersel

Horeca-ondernemers

Account-managers bierbrouwerij Grolsch en Bavaria

Projectleiding 'Laat je niet flessen!'.

In opdracht van:

Werkgroep Beleid en Regelgeving

Project 'Laat je niet flessen!'

1. Inleiding.

'Laat je niet flessen!'

Alcoholgebruik op jonge leeftijd tast de ontwikkeling van de hersenen aan, is schadelijk voor diverse organen, geeft een extra groot risico op acute alcoholvergiftigingen en vergroot de kans op verslaving op latere leeftijd. De wettelijke leeftijdsgrens van 16 jaar voor alcoholverstrekking is gebaseerd op deze en andere gezondheidsrisico's van alcoholgebruik voor jongeren.

De regio heeft in 2005 het initiatief genomen om in gezamenlijkheid het toegenomen alcoholgebruik onder jongeren aan te pakken. In het project 'Laat je niet flessen!' wordt uitgegaan van de systeembenadering. Dit betekent dat de hele omgeving (het systeem) van de jongeren wordt benaderd.

Het project kent de volgende twee hoofddoelstellingen:

- Opschuiven startleeftijd van alcoholgebruik:
Introductie en bestendiging van de norm: onder de 16 geen alcohol.
- Afname van dronkenschap in het gehele publieke domein:
Introductie en sanctie van de norm: dronken jongeren op straat accepteren we niet langer, evenmin als het schenken aan dronken jongeren.

Effectieve alcoholpreventie bestaat uit drie deels overlappende kernelementen: publiek draagvlak, regelgeving en naleving, handhaving. De werkgroepen zijn ook naar deze drie kernelementen ingedeeld.

Aanleiding voor het verbeterplan

Jongeren onder 16 jaar kunnen probleemloos aan alcoholhoudende drank komen in de horeca. Datzelfde geldt voor dronken jongeren. Toch is dit op grond van de Drank- en Horecawet (verder afgekort tot DHW) verboden. In de loop van de jaren is dit verkoopgedrag in de horeca niet wezenlijk verbeterd, terwijl in supermarkten en sportkantines wel merkbare verbetering gemeten is. In absolute zin wordt de DHW nog in bijna 90% van de gevallen overtreden.

Dit was aanleiding voor een grootscheeps onderzoek onder verstrekkers van alcohol, waaronder de horeca. Het onderzoek van eind 2008, gehouden onder 350 verstrekkers van alcohol in Zuidoost-Brabant, kende een hoge respons en goede spreiding over de regio. Daarmee is het onderzoek representatief en goede input voor een verbeterplan om naleving van de DHW in de horeca te stimuleren. Daarbij wordt ook gelet op die instrumenten, waarvan uit het onderzoek gebleken is, dat de horeca daar zelf behoefte aan heeft.

2. Behoeftte en draagvlak voor maatregelen naleving leeftijdsgrenzen bij horeca.

Eind 2008 is onder 350 verstrekkers van alcohol een vragenlijst uitgezet door het PON in opdracht van het project 'Laat je niet flessen!'. Binnen de responstijd van twee weken is daar door 53% op gereageerd, wat hoog is voor een dergelijk onderzoek. Hieraan hebben in totaal 45 horecaondernemers meegewerkt, waardoor

naar het oordeel van de onderzoekers gesproken kan worden over een representatief onderzoek.

Slechts 33% van de uitbaters van een horecagelegenheid zegt eind 2008 problemen met de naleving van leeftijdsgrenzen te ervaren. Volgens eigen zeggen controleert 71% van hen bij twijfel van leeftijd op legitimatie en doet 60% van hen dat standaard. Het barpersoneel heeft bij 51% van de horecazaken een training in nee verkopen gevolgd. Bij 51% van de horecazaken houdt de leidinggevende zelf toezicht op de leeftijdsgrens. Uit het nalevingonderzoek van de Universiteit van Twente, in precies dezelfde periode, blijkt dat bij slechts 5% van de horecagelegenheden, bij een aankoopgong van een 16 minner, om een legitimatie gevraagd wordt. Driekwart van de ondernemers geeft in het draagvlakonderzoek aan, bereid te zijn extra acties te ondernemen. De volgende door hen zelf te nemen maatregelen hebben daarbij hun voorkeur:

1. meer toezicht houden door leidinggevende
2. training van medewerkers in nee verkopen
3. alcohol duurder maken dan fris

Ondersteuning door overheden en andere partijen bij de uitvoering van deze maatregelen vinden de horecaondernemers niet echt nodig. Wel geven ze aan behoefte te hebben aan meer controle op indrinkplaatsen zoals keten en sportkantines. Kennelijk is dus nog onvoldoende duidelijk wat regionaal gedaan wordt om die problemen aan te pakken.

Volgens de horeca zijn de volgende maatregelen vanuit 'Laat je niet flessen! Het meest effectief:

1. voorlichting aan ouders en scholen (69%)
2. integraal ophogen leeftijdsgrens als gemeente naar 18 jaar (38%)
3. ontwikkelen van een alcoholkeurmerk (33%)
4. meer controleurs inzetten op naleven leeftijdsgrenzen (24%)
5. organiseren van informatiebijeenkomsten voor alle verstrekkers (24%)

De horeca geeft aan te kampen met het probleem van wederverstrekking. Daarbij koopt een oudere drank voor de 16 minner. Dit is een reden om te pleiten voor voorlichting richting ouders en scholen. Maatregelen die de eigen bedrijfsvoering aangaan, zijn in de horeca niet populair. Toch blijken het per klant verkopen en afrekenen van alcohol (in ieder geval niet in grote hoeveelheden en geen meters bier) oplossingen voor dit probleem.

Waar men problemen ervaart rondom agressie en ander vervelend gedrag is men wel graag bereid om leidinggevend en personeel te trainen.

De horeca blijkt goed geïnformeerd over beleid, regelgeving en handhaving van de DHW. Zo is maar liefst 71% op de hoogte van de maatregelen die de VWA kan nemen. Bij 4% van de horecaondernemers is door de VWA een boete opgelegd. Daarnaast worden horecaondernemers o.a. ook gecontroleerd in het kader van de APV door de politie, waardoor het aantal boetes en sancties in de praktijk een stuk hoger uitvalt. Maar liefst 60% van de ondernemers geeft aan interne consequenties te verbinden aan het niet naleven van de leeftijdsregels door hun personeel. Daarbij geven zij desgevraagd aan, dat het de eerste keer een waarschuwing betreft en bij herhaling ontslag. Sommige ondernemers gaan zo ver, dat ze een boete van de

VWA op hun personeel verhalen. Sommigen hebben een boetesysteem, waarbij een deel van het loon bij intern geconstateerde overtreding ingehouden wordt en in de fooienpot gaat.

3. Verbeterpunten naleving DHW bij horeca.

3.1 De basis: vakbekwaamheid van een horecaondernemer.

Indien een persoon een horecabedrijf wil starten, waarin hij alcoholhoudende drank wil serveren, moet deze persoon voldoen aan de eisen gesteld in de DHW, voordat hij toestemming en een vergunning krijgt van het college van burgemeester en wethouders in de gemeente waar hij wil gaan ondernemen.

Nieuwe ondernemers moeten aan verschillende eisen voldoen, zoals:

- zij moeten voldoen aan de leeftijdseis
- zij worden gescreend in de politie-administratie, zodat zij geen crimineel verleden hebben
- zij mogen niet van slecht levensgedrag zijn
- zij moeten in het bezit zijn van "een verklaring sociaal hygiëne"

De ondernemer en leidinggevende van een horecaonderneming, die op de vergunning ex. Artikel 3 van de DHW staan vermeld, moeten in het bezit zijn van een "verklaring sociaal hygiëne". Deze verklaring krijgen zij, nadat zij voor de examencommissie van de Stichting Onderwijscentrum van de Bedrijfstak Horeca hebben laten blijken, middels een examen, dat zij voldoen aan de eisen, bedoeld in artikel 8 lid 4, van de DHW.

Deze studie behandelt een stuk van de Drank en Horecawetgeving, waaraan de ondernemers/bedrijfsleiders moeten voldoen. Tevens gaat men in over het schenken van alcohol, de hygiëne daaromtrent, het sociale aspect van het gebruik van alcohol, het omgaan met mensen enz. en ondernemers/bedrijfsleiders hebben zodoende voldoende kennis. Een barmedewerker en glazenophaler in een horecabedrijf die in dienst zijn van de ondernemer, behoeft geen kennis van vorenstaande te hebben. In de praktijk behoort een ondernemer zijn kennis over te dragen aan deze mensen. Hierbij kan gebruikt worden gemaakt van 'Barcode' en 'Bar Veilig', die zijn ontwikkeld door het Trimbos Instituut in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Barcode is voor horecamedewerkers die willen weten hoe zij een goed alcohol- en drugsbeleid kunnen voeren en hoe zij moeten omgaan met specifieke zaken als nee zeggen tegen beschonken klanten, herkennen van overmatig alcohol- en drugsgebruik, dealen. De achterliggende gedachte is gezondheid. Bij Bar Veilig is dat veiligheid. Bar Veilig richt zich op het voorkomen van agressie in de horeca. In de cursus krijgt al het horecapersoneel handreikingen voor het voorkomen van en omgaan met agressie.

De ondernemer kan ook gebruikmaken van een of meerdere portiers. Deze gebruikt hij om ongeregelheden in zijn onderneming te minimaliseren en zijn deurbeleid te handhaven. Deze portier moet gecertificeerd zijn en moet in dienst zijn van een beveiligingsorganisatie.

Concreet behoeft slechts de ondernemer en de leidinggevende en de portier middels een diploma gecertificeerd zijn in een onderneming. De overige werknemers behoeven geen certificatie al is instructie/training en controle evident van wezenlijk belang.

3.2 Overleg op individueel en collectief niveau.

In de praktijk blijkt vaak dat na de afgifte van de benodigde vergunningen, in veel gemeenten geen onderling contact meer is tussen de gemeente en de betreffende ondernemer.

Het komt nog vaak voor dat er in een gemeente een horecabedrijf is gevestigd, waarvan de gemeente c.q. de handhavers (VWA of politie) niet weten welke ondernemer deze onderneming runt.

Er wordt in het begin wel een vergunning verleend, maar daarna is het contact dikwijls verbroken. Na enige tijd blijkt dat in de onderneming wisselingen van ondernemers zijn geweest zonder dat de gemeente dit weet en zonder dat deze nieuwe ondernemers gescreend en geregistreerd zijn. Een gemeente moet willen weten, wie de onderneming runt en dat hij een goed ondernemer is. Tevens moet de ondernemer weten wat er van hem wordt verlangd. De ene gemeente is daar actiever in dan de andere. Dit heeft te maken met de concentratie, de hoeveelheid en aard van de horecagelegenheden in de betreffende gemeente.

De posities en doelstellingen van de overheid en de ondernemer is ook totaal verschillend. De overheid, met hun bevoegde instanties, houden zich bezig met de regels, gesteld in de wet. De ondernemers moeten hun onderneming runnen en willen zoveel mogelijk omzet genereren, waarbij zij de wetgeving uit het oog verliezen. Overleg op collectief niveau kan bijdragen aan een betere verstandhouding, alleen al door uitwisseling van informatie.

Voorbeeld: collectief overleg in de gemeente Eindhoven.

In deze gemeente zijn diverse overlegstructuren. Een van de overleg-structuren is de 'Kwaliteitskring Stratumseind'. In deze kwaliteitskring zijn alle partijen aanwezig die zich in het horecaconcentratiegebied begeven zoals de horecaondernemers, bewoners, detailhandel, gemeente, politie, milieudienst. In dit overleg dat eenmaal per maand bij elkaar komt, wordt de problematiek besproken waar de betreffende instantie tegen aanloopt. Door gezamenlijke inzet worden hier veel zaken met elkaar besproken en opgelost. Hierdoor zullen ook ongewenste wisselingen van ondernemers aan het licht komen.

Aanbeveling en verbetering.

In gemeenten waarin een horecagebied is gevestigd is het aan te bevelen te komen tot een netwerk waarin belanghebbenden participeren. Daarbij kan gedacht worden aan horeca-ondernemers, overige ondernemers bewoners, politie, gemeente, brandweer en milieudienst etc., die een rol spelen op het gebied van leefbaarheid, levendigheid en veiligheid.

3.3 Horecastappenplan.

Vanuit het project 'Laat je niet flessen!' is eind 2008 een model horecastappenplan uitgerold. Dit als flankerend beleid naast en volgend op het boetebeleid van de VWA. In diverse gemeenten is het horecastappenplan reeds geïmplementeerd. In de praktijk blijkt dat de ondernemer wel van het horecastappenplan heeft gehoord doch de inhoud niet of nauwelijks kent en zeker geen weet heeft van de consequenties. De handhavingmiddelen zijn de DHW, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening en het horecastappenplan.

In de praktijk blijkt dat de bestuurlijke stappen in het horecastappenplan het beste aanslaan bij de horecaondernemers. De bestuurlijke boetes en een mogelijke intrekking van de Drank-en Horecaverunning komen harder aan dan een strafrechtelijke boete. Dit is inmiddels dan ook in minimaal vier gevallen in verschillende gemeenten bij notoire overtreders in Zuidoost-Brabant gebleken. Daar bleek na de aanzegging tot intrekking van de vergunning door de gemeente de ondernemer het eigen verkoopbeleid gewijzigd te hebben. Vaak weet de ondernemer wel dat deze mogelijkheid bestaat, maar denkt men dat het in de praktijk wel los zal lopen.

Aanbeveling en verbetering.

Bij de afgifte van de drank-en horecaverunning door de gemeente, een 'horecastappenplan' voegen, zodat de ondernemer ook de inhoud daarvan kent.

3.4 Leeftijdsgrenzen, sluitingstijden en regulering van prijsacties.

In enkele gemeenten in onze regio wordt gebruikgemaakt van een exploitatievergunning.

Een exploitatievergunning wordt pas afgegeven als een ondernemer in het bezit is van een drank-en horecaverunning.

De Algemene Plaatselijke Verordening geeft de burgemeester de bevoegdheid de exploitatievergunning te weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van een horecabedrijf of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf. Indien hiervan geen sprake is geeft de burgemeester de exploitatievergunning af.

Er kunnen voorschriften verbonden worden aan de horecaexploitatievergunning. Het voeren van een gedegen deurbeleid tijdens de openingstijden van de inrichting is raadzaam en is een voorschrift dat aan een exploitatievergunning verbonden kan worden. Door middel van een stringent deurbeleid dient de exploitant van een horecabedrijf er voor te zorgen, dat jongeren onder de 16 jaar geen toegang hebben tot het horecabedrijf. Hiermee wordt voorkomen dat artikel 20, eerste lid van de Drank- en Horecawet wordt overtreden. Indien dit verbod wordt overtreden dan kan de Drank- en Horecaverunning worden ingetrokken.

Daarnaast heeft een gemeente de mogelijkheid tot het vaststellen van aanwezigheidsleeftijden in een horecalokaliteit. Deze mogelijkheid wordt gegeven op grond van artikel 20, lid 5 DHW. Dit kan gelden voor bepaalde horecagelegenheden in de gehele gemeente of een deel van de gemeente. De leeftijdsgrens mag niet hoger zijn dan 21 jaar.

Een mogelijkheid ter bestrijding van overlast, die wordt veroorzaakt, is het afsluiten van een Horecaconvenant tussen individuele horeca-inrichtingen en de gemeente. Het Horecaconvenant beschrijft de rechten en verplichtingen van de horecaondernemer ter zake van zijn horecabedrijf en de directe omgeving, de gemeente justitie en politie. Opgenomen bepalingen zien op de naleving van de wettelijke geluidsnormen, alcoholgebruik, drugsgebruik (harddrugs) en openbare orde. Daarnaast bevat het convenant bepalingen die niet in de wet zijn opgenomen, bijvoorbeeld het verbod tot meenemen van glaswerk naar buiten. In dit convenant zijn gedragsregels opgenomen waaraan alle partijen (gemeente, horeca, winkeliersverenigingen, politie Openbaar Ministerie) zich verbinden. Op deze manier is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een veilige uitgaanssituatie gecreëerd.

De exploitatievergunning geeft dan ruimte aan de burgemeester om nadere eisen te stellen die overeengekomen zijn in het convenant . Hierin kan hij o.a. afwijkende sluitingstijden bepalen voor bepaalde horecabedrijven. Ook kan hij ook de verplichting opleggen van het gebruik van veiligheidsglas en de verplichting aan de ondernemer op leggen dat er geen drinkgerei of flessen van glas buiten de inrichting wordt gebracht. Tevens kan hij in de vergunning opnemen, dat de ondernemer verplicht is op bepaalde tijden, wanneer er veel jeugdigen in een horecabedrijf aanwezig zijn, zich te onthouden van promotionele activiteiten, die tot overmatig alcoholgebruik kunnen leiden zoals bijvoorbeeld happy-hours.

De voorgestelde wijzigingen van de DHW zal meer mogelijkheden kunnen bieden, mits deze worden ingevoerd. In het Beleidsprogramma 2007-2011 van het kabinet is opgenomen dat gemeenten in de nieuwe Drank- en Horecawet bevoegdheden krijgen om op lokaal niveau beter invulling te kunnen geven aan het alcoholbeleid, met name om het overmatig alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan. Het gaat hier om extra bevoegdheden voor de gemeenteraden:

- Optrekken van de leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcohol van 16 jaar naar 18 jaar. Hierbij wordt opgemerkt dat in het voorstel, zoals dat nu door de Tweede Kamer behandeld gaat worden, een aantal gemeenten wordt aangewezen dat hiermee mag proefdraaien. Het betreffende artikel is hiermee een experimenteer-artikel.
- Het uitbreiden van de bestaande gemeentelijke bevoegdheid om toegangsleeftijden te stellen (artikel 20 DHW). Gemeenten wordt dan de mogelijkheid geboden de toegangsleeftijd te koppelen aan de sluitingstijd die binnen een gemeente geldt voor de horeca.
- Regulering van de prijsacties. Deze bepaling biedt gemeenten de mogelijkheid om prijsacties, in de vorm van happy hours of stuntprijzen, te reguleren.

Aanbeveling en verbetering.

Na komende wijziging van de DHW zullen voor gemeenten nieuwe juridische mogelijkheden ontstaan om de doelstellingen van het project 'Laat je niet flessen!' te bereiken. Aanbevolen wordt om die mogelijkheden regionaal te benutten en lokaal beleid en regelgeving op aan te passen. In het regionale projectplan 'Laat je niet flessen!' 2010-2013 wordt hierin voorzien. Benut als gemeente in de tussentijd de huidige juridische mogelijkheden via o.a. exploitatievergunning en APV en handhaaf daar ook op.

3.5 Huisregels.

Elke ondernemer is in principe vrij te bepalen, wie hij als gast in zijn onderneming binnen laat. De wijze waarop het horecabedrijf is ingericht, de muziekkeuze en de doelgroep is zeer bepalend of een bezoeker zijn café binnenkomt. Toch krijgen de ondernemers vaak mensen aan de deur die zij eigenlijk liever niet binnen hebben, omdat zij niet tot hun doelgroep horen. Het is dan ook best moeilijk om deze mensen te weren en hen de toegang tot zijn bedrijf te ontzeggen. Vooral als de gast al onder invloed is van alcohol houdende drank, is deze meestal niet meer voor rede vatbaar.

In de horeca wordt al vaker gebruik gemaakt van zogenaamde huisregels. Deze huisregels hebben dikwijls betrekking op de kledingkeuze, toegangsleeftijd etc. Deze huisregels staan vermeld op een bordje aan de toegangsdeur. Hierdoor kan de ondernemer verwijzen naar de huisregels als, hij iemand in zijn café wil weren. Dit voorkomt dikwijls lange discussies aan de deur. De huisregels mogen nimmer het karakter van discriminatie uitstralen.

Zeker kan de leeftijdsgrens beschreven worden in de huisregels. Zo kunnen jeugdigen aan de deur geweerd worden, voordat zij binnen zijn. Deze bordjes moeten een uniformiteit uitstralen, zodat iedere bezoeker direct kan zien of zijn/haar bezoek gewenst is en of hij/zij aan de gestelde criteria voldoet.

Aanbeveling en verbetering.

Het opstellen en zichtbaar aanbrengen van huisregels voor elke horeca-onderneming. Uniformiteit daarin zou de effectiviteit van het beleid als horecasector verbeteren.

3.6 Contactwijzer 'Laat je niet flessen!' voor horeca.

De horecaondernemer is uiteraard primair ondernemer en krijgt daarnaast een overvloed aan informatie op zich af van diverse instanties. Het project 'Laat je niet flessen!' en de breedte daarvan is kennelijk onvoldoende bekend, zo blijkt uit het draagvlakonderzoek, maar ook uit praktijkverhalen van leeftijdscontroleurs. Voor een horecaondernemer is in het land van regelgeving, niet altijd duidelijk welke (overheids)instantie hij/zij kan raadplegen, wanneer hij een vraag heeft. "*Wie moet ik nu bellen en waar zijn deze nu te bereiken*". Elke instantie heeft ieder op zijn/haar terrein informatie en verwijzingen in hun pakket, die in de praktijk zeer bruikbaar zijn voor de ondernemer.

De lijst kan als volgt samengesteld worden:

Project:"Laat je niet flessen": Project in Zuidoost Brabant om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.

Koninklijke Horeca Nederland: de brancheorganisatie van de horeca, behartigt de belangen collectief of individueel voor de leden.

Voedsel en Waren Autoriteit: de handhavers van de Drank-en Horecawet

Gemeente: de vergunningverlener

Politie: handhaver van de openbare orde en adviseurs voor de bestuurlijke handhaving

Novadic-Kentron: netwerk voor verslavingszorg

Milieudienst: voorlichters en handhavers van o.a. muzieksterkte.

De door de gemeente verleende vergunning ex artikel 3 DHW, moet in het café c.q. restaurant aanwezig zijn. 99 van de 100 ondernemers hebben deze vergunning ingelijst en goed zichtbaar voor de bezoekers achter de bar hangen. Hier zou op aangehaakt kunnen worden middels een contactwijzer.

Aanbeveling en verbeterpunt.

Het opstellen en actueel houden van een contactwijzer, een lijst van instanties met contactpersonen t.b.v. de horecaondernemer, zodat hij/zij alle informatie op een rijtje heeft staan.

4. Samenvatting aanbevelingspunten en verbetering:

1. Een netwerk samenstellen in het horecagebied.
2. De afgifte van een horecastappenplan bij de verleende vergunning Drank- en Horecawet.
3. Benutting van juridische mogelijkheden ten aanzien van leeftijdsgrenzen, sluitingstijden en prijsacties en handhaving daarvan.
4. Het opstellen en zichtbaar aanbrengen van (uniforme) huisregels.
5. Het beschikbaar stellen en actueel houden van een lijst van instanties met contactpersonen t.b.v. de horecaondernemer.

