

Vergaderjaar 2009–2010

32 022

Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2010

Hierbij bieden wij u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, het rapport «Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten – Bevindingen evaluatieonderzoek» aan. Dit onderzoek is uitgevoerd door NovioConsult in het kader van de evaluatie van de Pilot decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet¹.

Het rapport laat zien dat gemeenten enthousiast zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Het inzicht in de lokale situatie wordt versterkt, waardoor er gericht toezicht gehouden kan worden.

Daarnaast geven de resultaten van de pilot inzicht in de bestuurslasten die de toezichtstaak meebrengt voor gemeenten. Hieruit blijkt dat de bestuurslasten niet afwijken van de in de Memorie van toelichting van het wetsvoorstel Drank- en Horecawet geraamde kosten.

Aanleiding voor de Pilot

Op dit moment is de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) als enige toezichthouder aangewezen in de Drank- en Horecawet. De VWA heeft slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Drank- en Horecawet. Als gevolg hiervan vindt op plaatsen waar alcohol verstrekt wordt gemiddeld maar eens per twee à drie jaar een controle plaats.

Gemeenten geven al jaren aan dat zij de toezichtstaken op de Drank- en Horecawet zelf willen gaan uitvoeren, zodat zij beter greep krijgen op de lokale situatie. In het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten van 4 juni 2007 is in de paragraaf over veiligheid vastgelegd dat de toezichthoudende taken op de Drank- en Horecawet zullen overgaan van de VWA naar gemeenten. In de Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid van 20 november 2007 is

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

deze afspraak door het kabinet uitgewerkt en in navolgende overleggen met uw Kamer besproken. De overdracht van het toezicht is opgenomen in het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet, welke op 18 juli 2009 aan uw Kamer is aangeboden.

In 2008 en 2009 hebben 38 gemeenten, verdeeld over 15 pilotgebieden, deelgenomen aan de Pilot Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet (hierna pilot). Het doel van deze pilot was om inzicht te krijgen in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak op lokaal of regionaal niveau zullen vormgeven.

De gemeenten hebben ervaring opgedaan met het zelf uitoefenen van toezicht door de inzet van gemeentelijke toezichthouders. Daarnaast had de pilot tot doel om inzicht te geven in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak zullen gebruiken bij de opzet van een integraal lokaal alcoholbeleid.

Bevindingen uit het evaluatie-onderzoek

Om de resultaten van de pilot in kaart te brengen is een evaluatieonderzoek uitgevoerd door adviesbureau NovioConsult. Het rapport geeft inzicht in de kwalitatieve en de kwantitatieve bevindingen uit de pilot. Daarnaast bevat het rapport de resultaten van een controlegroeponderzoek bij een aantal gemeenten die niet hebben meegedaan aan de pilot en van een belevingspeiling onder drankverstrekkers en jongeren naar hun ervaringen met het gemeentelijke toezicht op de Drank- en Horecawet.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de pilotdeelnemers over het algemeen enthousiast zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Door de inzet van gemeentelijke toezichthouders verbetert het inzicht in het veld sterk. De actualiteit en kwaliteit van het vergunningbestand neemt toe en er kan meer gericht en beter toezicht gehouden worden.

Daarnaast laat decentraal toezicht ruimte voor maatwerk. Gemeenten geven een eigen invulling aan het toezicht en sluiten daarbij aan bij de lokale situatie.

In het algemeen kenmerkt de gemeentelijke toezichtcultuur zich door het creëren van bewustzijn en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van drankverstrekkers. Uit de belevingspeiling blijkt dat drankverstrekkers deze op naleving gerichte benadering waarderen, vooral wat betreft de mogelijkheden voor lokale afstemming.

De algemene indruk van pilotdeelnemers is dat het geïntensiveerde gemeentelijke toezicht leidt tot beter naleefgedrag onder drankverstrekkers. Ook drankverstrekkers in de pilotgebieden geven aan dat zij zich meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en daar concrete maatregelen aan verbinden. Zij kennen de Drank- en Horecawet regelgeving beter en leven deze beter na. Dit is toe te schrijven aan een combinatie van een communicatieve insteek van de toezichthouders, meer gerichte en intensievere controles en de daaruit volgende grotere pakkans en de sterk toegenomen publieke aandacht voor het tegengaan van alcoholgebruik onder jongeren.

De pilot geeft verder inzicht in op welke manier de pilotdeelnemers het gemeentelijke toezicht hebben ingericht.

Consequenties voor de bestuurslasten voor gemeenten

In hoofdstuk 17 van de Memorie van toelichting van het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet is een voorlopige berekening opgenomen van de te verwachten bestuurslasten als gevolg van de overdracht van het toezicht op de Drank- en Horecawet naar gemeenten. Hierbij werd vermeld dat deze berekening een globale schatting was en dat als de resultaten van de Pilot decentralisatie toezicht bekend zijn, er een betere inschatting van de financiële consequenties kan worden gemaakt.

Op basis van de resultaten van de pilot is een herberekening gemaakt van de bestuurslasten voor gemeenten. Deze berekening wordt uitgebreid beschreven in de bijlage van deze brief. Uit deze berekening blijkt dat de schattingen in de Memorie van toelichting voor wat betreft het aantal inspecties en de kosten van deze inspecties in grote lijnen overeenkomen met de uitkomsten van de pilot.

Resumerend laten de resultaten van de pilot zien dat de inspectiekosten voor gemeenten in totaal € 500 696 goedkoper uitvallen dan geraamd, maar dat ook de opbrengsten van bestuurlijke boetes € 432 873 lager uitvallen dan geraamd. Daarnaast dienen ook de kosten van het opstellen en afhandelen van een bestuurlijke boetebeschikking meegenomen te worden in het totaalplaatje, kosten: € 61 415.

In totaal komen de bestuurslasten voor gemeenten € 6 408 lager uit dan geraamd (500 696 – 432 873 – 61 415).

In de Memorie van Toelichting was aangegeven dat indien uit de evaluatie mocht blijken dat het aantal inspecties of de financiële consequenties van de overdracht van het toezicht ernstig afwijken van de in deze paragraaf opgenomen schattingen, het kabinet zal bezien of hierover nog aanvullende afspraken gemaakt dienen te worden tussen Rijk en gemeenten. De bovenstaande berekening laat zien dat dit niet het geval is.

Vervolg

De deelnemende gemeenten is de mogelijkheid geboden om de pilot in 2010 voort te zetten. Hiertoe is besloten omdat het kapitaalvernietiging zou zijn om in afwachting van een besluit over het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet de leerervaringen van de deelnemende gemeenten met het uitoefenen van het toezicht verloren te laten gaan. Alle pilotgemeenten nemen deel aan het vervolg van de pilot in 2010. De deelnemende gemeenten zullen actief betrokken worden bij het overdragen van hun opgedane kennis en ervaring aan andere gemeenten. In 2010 zal het vervolg van de pilot worden gemonitord. Het accent zal daarbij liggen op regionale samenwerking.

De opgedane kennis en ervaring uit de pilot zal gebruikt worden om de gemeenten op weg te helpen bij het opzetten van een lokaal toezichtsbeleid. Dit zal onder andere vormgegeven worden door middel van het opstellen van een handreiking voor gemeenten en het organiseren van (regionale) bijeenkomsten voor gemeenten.

Daarnaast zullen gemeenten ook op andere manieren ondersteund worden bij het opzetten en uitvoeren van de gemeentelijke toezichtstaak, onder andere door middel van het opzetten van een expertisecentrum, dat tijdens de transitieperiode ondergebracht zal worden bij de VWA. Zo zal de door de VWA opgedane kennis over het toezicht op de Drank- en Horecawet zorgvuldig overgedragen kunnen worden aan gemeenten.

De resultaten van de pilot geven ons het vertrouwen dat de decentralisatie van het toezicht naar gemeenten zal leiden tot een betere naleving van de

Drank- en Horecawet en in het bijzonder van de leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcoholhoudende drank.

Door het zelf uitvoeren van toezichttaken wordt het voor gemeenten mogelijk om de cyclus van beleid – vergunningverlening- toezicht – handhaving te sluiten. Daardoor zijn we er van overtuigd dat de toezichtstaak gemeenten zal stimuleren om een integraal alcoholbeleid te gaan voeren, dat aansluit bij de lokale of regionale situatie.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Herberekening van de bestuurslasten als gevolg van de overdracht van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.

1. Totale kosten van de inspecties

Aantal inspecties

Cijfers uit het evaluatierapport

- In de pilot deden in totaal 38 gemeenten mee, verdeeld over 15 regio's.
- Uit tabel 6.1 blijkt dat in 2008 en 2009 in totaal gemiddeld 570 inspecties hebben plaatsgevonden per pilotregio.
- Het gemiddeld aantal inspecties over 2 jaar is 285 per regio (570/2).
- Dit leidt tot een gemiddelde van 112 inspecties per gemeente per jaar ($15/38 = 0,39 \times 285$).
- Doorvertaald naar 431 gemeenten zijn dat 48 272 inspecties per jaar (112×431 gemeenten).

De schatting in de Memorie van toelichting was 45 000 inspecties per jaar. Uit bovenstaande blijkt dat het aantal inspecties redelijk overeen komt met het geschatte aantal in de memorie van toelichting.

Verdeling van de inspecties tussen reguliere en leeftijdsgrenzencontroles

Cijfers uit het evaluatierapport:

- Uit tabel b van bijlage 1 van het evaluatierapport blijkt dat 30% van de tijd aan leeftijdsgrenzencontroles wordt besteed en 26% aan reguliere inspecties (waarvan 20% inrichtingscontroles en 6% overige controles).
- Dit betekent dat de controleurs 56% van hun tijd direct aan inspecties besteden.
- Van de totale inspectietijd wordt dus 54% gebruikt voor leeftijdsgrenzeninspecties ($30/56 = 0,54$) en 46% voor reguliere inspecties ($26/56 = 0,46$).
- Uitgaande van een totaal aantal inspecties van 48 272 per jaar leidt dit tot een verdeling van 26 067 leeftijdsgrenzeninspecties ($48\ 272 \times 0,54$) en 22 205 reguliere inspecties ($48\ 272 \times 0,46$).

De schatting in de Memorie van toelichting was 20 000 reguliere inspecties en 25 000 leeftijdsgrenzen inspecties per jaar. De verdeling tussen de verschillende soorten inspecties komt dus ook redelijk overeen met de gemaakte schattingen in de Memorie van toelichting.

Tijdsduur van de inspecties

Cijfers uit het evaluatierapport

- Uit tabel 5.1 blijkt dat
 - Tijdsduur reguliere controle is 2,3 uur.
 - Tijdsduur leeftijdsgrenzeninspectie is 3 uur.

De schatting in de Memorie van toelichting was tijdsduur reguliere controle: 1,5 uur, tijdsduur leeftijdsgrenzencontrole 4 uur. De reguliere controle duurde dus iets langer dan geraamd, terwijl de leeftijdsgrenzencontrole korter was dan geraamd.

Uurtarief inspecties

Uurtarief toezichthouder reguliere inspectie is € 53¹.

Uurtarief toezichthouder leeftijdsgrenzeninspectie is € 74,20².

Kosten reguliere inspecties

- Tijdsbesteding is 2,3 uur.
- Uurtarief is € 53.
- Aantal reguliere inspecties is 22 205.

Kosten van de reguliere inspecties zijn dus € 2 706 790 ($2,3 \times 53 \times 22\ 205$).

¹ Handleiding overheidstarieven 2008, kostendekkend uurtarief voor loonschaal 8.

² Uitgaande van schaal 8, Handleiding overheidstarieven, zijnde € 53 per uur, plus 40% onregelmatigheidstoeslag. Dit maakt het kostendekkend uurtarief voor een leeftijdsinspectie € 53 x 1,4 = € 74,20.

Kosten leeftijdsgrenzeninspecties

- Tijdsbesteding is 3 uur.
- Uurtarief is € 74,20.
- Aantal reguliere inspecties is 26 067.

Kosten van de reguliere inspecties zijn dus € 5 802 514 (3 x 74,20 x 26 067).

Totale kosten inspecties

- Kosten reguliere inspecties € 2 706 790.
- Kosten leeftijdsgrenzeninspecties € 5 802 514.

Totale kosten: € 8 509 304 (2 706 790 + 5 802 514).

In de Memorie van toelichting was hiervoor een bedrag begroot van € 9 010 000.

Tussenconclusie: De resultaten van de pilot laten dus lagere inspectie-kosten zien dan was beraamd in de Memorie van toelichting, te weten een verschil van € 500 696.

2. Opbrengsten bestuurlijke boetes

Aantal boeterapporten

Cijfers uit het evaluatierapport

- Uit tabel 6.3 blijkt dat door de 15 regio's zowel in 2008 als in 2009 in totaal 55 boeterapporten per jaar opgemaakt.
- Dit betekent dat er sprake is van 1,4 boeterapporten per gemeente per jaar (55/38).
- Dat zou in totaal 603 boeterapporten per jaar betekenen (1,4 x 431).

Opbrengsten van de boeterapporten

- De VWA heeft in 2007 448 boeterapporten opgelegd.
- De VWA heeft in 2007 een bedrag van € 480 970 gevorderd voor bestuurlijke boetes.
- Landelijke doorvertaling van de pilotresultaten komt neer op 603 boetes per jaar.
- Gelet op het aantal boeterapporten dat is opgemaakt door de pilotgemeenten zou dit een landelijke toename van 35% van het aantal boeterapporten betekenen (603 ten opzichte van 448 boetes).
- Dit leidt ertoe dat de geschatte landelijke opbrengst voor de bestuurlijke boete uitkomt op € 649 309 (480 970 x 1,35).

In de Memorie van toelichting wordt uitgegaan van een opbrengst van € 1 082 182. Op basis van de resultaten van de pilot wordt een bedrag van € 649 309 berekend.

Tussenconclusie: Dit betekent dat de bestuurlijke boetes € 432 873 minder opbrengen dan geraamd (1 082 182 – 649 309 = 432 873).

Kosten bezwaar en beroep

In de Memorie van toelichting is geen rekening gehouden met de kosten van het opstellen en afhandelen van een bestuurlijke boetebeschikking. Deze dienen wel meegenomen te worden bij de berekening van de totale bestuurslasten.

Uit cijfers van de VWA blijkt dat:

- kostprijs van een boetebeschikking bedraagt € 81.
- kostprijs van een verweerschrift voor bezwaar of beroep bedraagt € 81.
- Gemiddeld wordt in 22% van de gevallen bezwaar aangetekend tegen boetebeschikkingen.
- Van de gevallen waarin bezwaar is aangetekend is gemiddeld 17% in beroep gegaan.
- Uitgaande van een totaal aantal boetebeschikkingen van 603, worden

de totale kosten voor gemeenten voor het opstellen van een bestuurlijke boetebeschikking geschat op € 48 843 (603 x 81).

- De kosten van bezwaar zijn vervolgens € 10 745 (603 x 0,22 x 81).
- en de kosten van de afhandeling van beroep zijn in totaal € 1 827 ((603 x 0,22 x 0,17) x 81).
- De totale kosten van het opstellen en afhandelen van bestuurlijke boetebeschikkingen komen hiermee op € 61 415 (48 843 + 10 745 + 1 827).

Tussenconclusie: kosten bestuurslasten voor bezwaar en beroep is € 61 415.

4. Conclusie

- Uit paragraaf 1 blijkt dat de inspectiekosten voor gemeenten in totaal € 500 696 goedkoper uit vallen dan was geraamd.
- Uit paragraaf 2 blijkt dat de opbrengsten van bestuurlijke boetes € 432 873 lager uitvallen dan geraamd.
- Uit paragraaf 3 blijkt dat de kosten van het opstellen en afhandelen van een bestuurlijke boetebeschikking uitkomen op € 61 415.

Wanneer het voordeel van de lagere kosten van de inspectie verminderd wordt met de tegenvaller van de lagere opbrengst van de bestuurlijke boete en verminderd wordt met de kosten van bezwaar en beroep dat geeft het volgende berekening $500\,696 - 432\,873 - 61\,415 = 6408$. De bestuurslasten voor gemeenten vallen dus € 6 408 lichter uit dan geraamd.