



## Tappen en Schenken

***Onderzoek naar uitvoering van de Alcoholwet in Land van Cuijk***

September 2022

## Inhoudsopgave

|          |                                                                                              |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding .....</b>                                                                       | <b>2</b>  |
| 1.1      | Doelstelling en aanpak onderzoek .....                                                       | 3         |
| 1.2      | Centrale onderzoeksvraag .....                                                               | 3         |
| 1.3      | Achtergrond onderzoek .....                                                                  | 3         |
| 1.4      | Werkwijze bij het onderzoek .....                                                            | 4         |
| <b>2</b> | <b>Beleid- en uitvoeringsplannen .....</b>                                                   | <b>4</b>  |
| 2.1      | Inleiding .....                                                                              | 5         |
| 2.2      | Wettelijke bepalingen .....                                                                  | 5         |
| 2.2.1    | Alcoholwet .....                                                                             | 5         |
| 2.2.2    | Algemene plaatselijke verordening (APV) .....                                                | 6         |
| 2.3      | Beleidsvorming .....                                                                         | 6         |
| 2.3.1    | Preventie- en handavingsplan alcohol .....                                                   | 6         |
| 2.3.2    | Beleidsplan vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH) .....                          | 7         |
| 2.3.3    | Afstemming gezondheidsbeleid en handavingsbeleid .....                                       | 7         |
| <b>3</b> | <b>Uitvoering, toezicht, sancties en gedogen .....</b>                                       | <b>8</b>  |
| 3.1      | Uitvoeringsdocumenten .....                                                                  | 9         |
| 3.1.1    | Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2022 gemeente Land van Cuijk ..... | 9         |
| 3.1.2    | Evaluatieverslag VTH .....                                                                   | 9         |
| 3.1.3    | Beleidsregel Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet Cuijk /Grave .....                   | 9         |
| 3.2      | Toepassing toezicht, sanctioneren en gedogen .....                                           | 10        |
| 3.2.1    | Toezichtstrategie .....                                                                      | 10        |
| 3.2.2    | Sanctiestrategie .....                                                                       | 11        |
| 3.2.3    | Gedooogstrategie .....                                                                       | 12        |
| 3.3      | Ambtelijke capaciteit .....                                                                  | 12        |
| 3.4      | Externe partijen .....                                                                       | 13        |
| <b>4</b> | <b>Rol gemeenteraad .....</b>                                                                | <b>13</b> |
| 4.1      | Rol van de gemeenteraad bij toezicht en handhaving .....                                     | 14        |
| 4.2      | Kaderstelling en controle .....                                                              | 14        |
| <b>5</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>                                                     | <b>14</b> |
| 5.1      | Conclusies .....                                                                             | 15        |
| 5.2      | Aanbevelingen .....                                                                          | 16        |
| <b>6</b> | <b>Geraadpleegde bronnen .....</b>                                                           | <b>17</b> |
| <b>7</b> | <b>Gevoerde gesprekken .....</b>                                                             | <b>18</b> |
| <b>8</b> | <b>Bijlage: Best practice .....</b>                                                          | <b>18</b> |

# 1 Inleiding

## 1.1 Doelstelling en aanpak onderzoek

De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Een van de thema's die naar het oordeel van de commissie voor onderzoek in aanmerking kwam, is het toezicht op de naleving en de handhaving van wettelijke regels. Handhaving is een actueel, maar ook een erg breed thema omdat het meerdere beleidsvelden raakt, zoals openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu.

Daarom is het voorliggende onderzoek toegespitst op een deel van het vraagstuk handhaving, te weten de naleving van de Alcoholwet<sup>1</sup> en de daaraan gerelateerde artikelen van de APV.

Op 11 maart 2022 is de opzet voor dit onderzoek naar toezicht en handhaving van de Alcoholwet conform artikel 3.3. lid 2 van de Verordening op de rekenkamercommissie voorgelegd aan de gemeenteraad.

Onderzocht is hoe het beleid in de vijf voormalige gemeenten in het Land van Cuijk was vormgegeven en hoe dat wordt gecontinueerd in de huidige gemeente Land van Cuijk. De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden betrokken bij de vormgeving van een geactualiseerd alcoholbeleid, maar ook bij de bespreking van handhavingsaspecten in andere beleidsterreinen.

## 1.2 Centrale onderzoeksvraag

Bij het onderzoek is uitgegaan van de volgende vraagstelling:

- wat is het toezicht- en handhavingbeleid met betrekking tot de Alcoholwet en de daaraan gerelateerde artikelen van de APV,
- wordt dit consequent en effectief uitgevoerd en
- hoe kan de gemeenteraad daar zijn voordeel mee doen bij het actualiseren van beleid en de uitvoering daarvan?

## 1.3 Achtergrond onderzoek

Uitgangspunt is dat regels worden gehandhaafd. Hiervoor is in de eerste plaats nodig dat op de naleving van deze regels toezicht wordt gehouden. Wanneer daarbij overtredingen worden geconstateerd, bestaat de mogelijkheid naleving af te dwingen door middel van sancties (boete, bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom). Als de aard en de omvang van de overtreding niet in verhouding staan tot het belang dat beschermd moet worden, kan een sanctie disproportioneel zijn. In dat geval kan worden besloten de overtreding te gedogen. In onderstaand overzicht is dit schematisch weergegeven.

---

<sup>1</sup> De Alcoholwet stond voorheen bekend als de Drank- en Horecawet



De gemeenten kennen een grote mate van vrijheid bij de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken, maar zij zijn daarbij wel gebonden aan door het Rijk opgestelde regels. Een gemeente moet keuzes maken over hoe en wanneer toezicht wordt gehouden, over het handhaven als er een overtreding wordt geconstateerd en over de maatregel die dan getroffen wordt. Het is verstandig (en op sommige beleidsterreinen zelfs voorgeschreven, zoals in de Alcoholwet) dat dergelijke zaken in beleids- en uitvoeringsplannen worden vastgelegd. De controle daarop is een zaak van de gemeenteraad. De raad bepaalt hoe consequent en effectief de gemeente handhavend optreedt bij niet-naleving van de regelgeving.

#### 1.4 Werkwijze bij het onderzoek

Bij het onderzoek is de volgende onderverdeling toegepast:

- Beleid en uitvoeringsplannen
- Uitvoering toezicht, sancties en gedogen
- Rol van de gemeenteraad

In eerste aanleg is door het bestuderen van documentatie nagegaan welk beleid er bestond in de voormalige gemeenten. De oude situatie is immers het startpunt geweest voor de nieuwe gemeente. Vervolgens is in gesprek met de ambtelijke organisatie in beeld gebracht hoe de stand van zaken op dit moment is. Dit heeft geleid tot een aantal vragen die zijn voorgelegd aan de betrokken ambtelijke medewerkers. Centraal daarbij heeft gestaan wat voor de gemeenteraad relevant is. Mede aan de hand van de reacties op de gestelde vragen is de rekenkamercommissie tot bevindingen gekomen. Deze zijn vastgelegd in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Deze bevindingen leiden tot conclusies en aanbevelingen die staan in hoofdstuk 5.

## 2 Beleid- en uitvoeringsplannen

### 2.1 Inleiding

Hoewel het zwaartepunt van dit onderzoek ligt op de naleving en handhaving van de regelgeving op het terrein van alcohol kan dit niet los worden gezien van de brede context. Gebruik en verkoop van alcohol hangen samen met het bredere gezondheidsbeleid, met name gericht op alcoholgebruik door jongeren. De Alcoholwet geeft de algemene kaders die vervolgens uitgewerkt moeten worden in lokale regelgeving, zoals de Algemene plaatselijke verordening (APV).

### 2.2 Wettelijke bepalingen

#### 2.2.1 Alcoholwet

Per 1 juli 2021 is de Alcoholwet in werking getreden. Paragraaf 7 van de wet gaat over “Toezicht en Handhaving”. Enkele belangrijke artikelen uit deze wet zijn de artikelen 3 en 43a, waarin staat waartoe de gemeenteraad gehouden is. Deze artikelen luiden als volgt:

#### Artikel 3

Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Onder het horecabedrijf wordt volgens artikel 1 van de wet verstaan “de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse”.

#### Artikel 43a

- 1) De gemeenteraad stelt uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van dit artikel voor de eerste maal een preventie- en handhavingsplan alcohol vast. Vervolgens wordt dit plan elke vier jaar gelijktijdig met de vaststelling van de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid, bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid, vastgesteld. Het plan kan tussentijds worden gewijzigd.
- 2) Het plan bevat de hoofdzaken van het beleid over de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, en de handhaving van de wet.
- 3) In het plan wordt in ieder geval aangegeven:
  - a) wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol
  - b) welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet Publieke Gezondheid;
  - c) de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
  - d) welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Artikel 20 van de Alcoholwet regelt dat er geen alcohol mag worden verstrekt aan personen die jonger zijn dan 18 jaar.

Artikel 45 van de Alcoholwet bevat bepalingen over leeftijd en alcoholgebruik in de publieke ruimte en biedt het strafrechtelijke kader voor de hierna opgenomen bepalingen uit de APV.

### 2.2.2 Algemene plaatselijke verordening (APV)

De APV van de gemeente Land van Cuijk kent meerdere bepalingen over alcohol, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, “Openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieu”:

#### Artikel 2:48 lid 1: Verboden drankgebruik

Het is voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt verboden op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.

Artikel 2:34a: Regeling per grondgebied van de voormalige Land van Cuijk-gemeenten: In afwachting van de ontwikkeling van nieuw beleid voor de paracommerciële horeca binnen de gemeente Land van Cuijk gelden voor paracommerciële rechtspersonen voor het grondgebied van de voormalige gemeente Boxmeer de regels die daar gehanteerd werden, en mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het grondgebied van Cuijk Grave, Mill & Sint Hubert en Sint Anthonis.

#### Artikel 2:34C

Binnen de paracommerciële inrichtingen bestaat de mogelijkheid tot het schenken van alcoholische drank. Hiertoe behoort niet sterke drank.

## 2.3 Beleidsvorming

### 2.3.1 Preventie- en handhavingsplan alcohol

De vijf voormalige Land van Cuijk-gemeenteraden hebben een preventie- en handhavingsplan alcohol opgesteld voor de periode 2014-2017.

Vervolgens hebben de gemeenteraden in de vijf gemeenten in 2017 een voor alle gemeenten gelijklopende beleidsnota Gezondheidsbeleid Land van Cuijk 2017-2020 vastgesteld. In deze nota is over alcoholgebruik onder jongeren het volgende opgenomen.

*“Hoewel het alcoholgebruik onder jongeren iets is gedaald wordt er nog steeds te vaak, te veel en op te jonge leeftijd gedronken. 28% van de 12-18-jarige scholieren in onze regio is een ‘binge drinker’ (drinken van vijf of meer glazen bij een gelegenheid). Van de 12-18-jarigen in het Land van Cuijk geeft 38% aan recent (afgelopen 4 weken) alcohol te hebben gedronken. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben op de ontwikkeling van hun hersenen omdat die nog niet zijn volgroeid. 62% van de ouders vindt het goed dat hun jongeren alcohol drinken. Dit percentage ligt hoger dan het gemiddelde van de GGD Hart voor Brabant.*

*Niet meer dan 25% van de 12-18-jarige scholieren is over vier jaar ‘bingedrinker’ en maximaal 35% van diezelfde doelgroep heeft recent (afgelopen 4 weken) alcohol gedronken. Het percentage ouders dat het goed vindt dat hun kinderen alcohol drinken, willen we ook omlaag brengen, naar 55%. Bij het percentage jongeren tussen de 12 en 18 jaar dat drugs gebruikt is het streefdoel 8%.”*

De aandacht die besteed wordt aan de alcoholproblematiek is dus vrij beperkt. Ook is hierin geen aandacht besteed aan het handhavingsbeleid zoals bedoeld in artikel 43a van de Alcoholwet.

Daarna is er geen nieuwe beleidsnota Gezondheidsbeleid meer vastgesteld en evenmin een geactualiseerd preventie- en handhavingsplan alcohol. De GGD is wel onderzoek blijven doen en de recente cijfers geven een vergelijkbaar beeld als het bovenstaande. Op dit moment is het preventie- en handhavingsbeleid alcohol dus niet door de gemeenteraad vastgelegd in een plan zoals door de Alcoholwet wordt voorgeschreven. Na de vaststelling door de gemeenteraden van het Preventie- en handhavingsplan in 2014, respectievelijk de nota Gezondheidsbeleid in 2017 zijn er door de gemeenteraden geen besluiten meer genomen op het terrein van alcoholbeleid. Wel is in mei 2021 het Regionaal Preventieakkoord vastgesteld dat zich, conform het Nationaal Preventieakkoord, richt op een gezonder leven aan de hand van de thema's roken, alcoholgebruik en overgewicht.

### 2.3.2 Beleidsplan vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH)

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor) is bepaald dat gemeenten hun beleid met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten vastleggen. Zij doen dat in een beleidsplan VTH. Dit betreft hoofdzakelijk aspecten die te maken hebben met toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandveiligheid, milieu en natuur en openbare ruimte. In een beleidsplan VTH dient gemotiveerd te worden aangegeven welke doelen de gemeente zichzelf stelt en welke activiteiten zij daartoe zal uitvoeren.

De fusiegemeenten hadden elk afzonderlijk een Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2019-2023 (Beleidsplan VTH) vastgesteld met daarin hun eigen doelen op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Deze beleidsplannen zijn voor elke voormalige gemeente nog steeds als overgangsbeleid geldig. In deze beleidsplannen wordt maar zeer beperkt aandacht besteed aan toezicht en de handhaving van de APV en van bijzondere wetten waaronder de Alcoholwet.

Uit gesprekken is gebleken dat de afdeling VTH (Veiligheid, toezicht, handhaving) momenteel werkt aan inventarisaties van inrichtingen en actualisering van beleid, hetgeen ertoe moet leiden dat vanaf 2023 de handhaving zal zijn gebaseerd op actueel beleid.

### 2.3.3 Afstemming gezondheidsbeleid en handhavingsbeleid

Er is een nieuwe nota Gezondheidsbeleid in voorbereiding die volgens planning in het najaar van 2022 in de raad wordt behandeld. Uit de actuele cijfers van de GGD Hart voor Brabant die de Rekenkamercommissie geraadpleegd heeft blijkt dat het alcoholgebruik en bijbehorend gedrag van jongeren en hun ouders in de gemeente Land van Cuijk op een aantal punten zeker aandacht behoeft. Wij gaan er van uit dat de nota Gezondheidsbeleid daar nader op in zal gaan.

Naast gezondheidsbeleid is eveneens een actualisering van beleid en uitvoering van de handhaving van de Alcoholwet in voorbereiding. Dit leidt tot een voorstel dat parallel aan de

hiervoor genoemde nota wordt aangeboden. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat deze beide processen niet vanaf de start op een integrale wijze zijn opgepakt.

In de bijlage is als “best practice” een schema uit een andere gemeente opgenomen dat laat zien hoe de onderdelen Educatie, Regelgeving en Toezicht en handhaving in alcoholbeleid op elkaar kunnen inhaken.

## 3 Uitvoering, toezicht, sancties en gedogen

### 3.1 Uitvoeringsdocumenten

#### 3.1.1 Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2022 gemeente Land van Cuijk

Het VTH-beleidsplan is de basis voor een Uitvoeringsprogramma VTH dat jaarlijks wordt opgesteld. Behalve een Beleidsplan VTH had ook elke gemeente een uitvoeringsprogramma VTH voor 2021.

Op 25 januari 2022 is door B&W een Uitvoeringsprogramma VTH vastgesteld voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk. De raad is hiervan op de hoogte gesteld door middel van raadsinformatiebrief nr. 5 van 26 januari 2022.

#### 3.1.2 Evaluatieverslag VTH

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dient elk jaar aan de raad verslag te worden gedaan van de wijze waarop binnen de gemeente invulling is gegeven aan de gemeentelijke VTH-taken. Via raadsinformatiebrief nr. 77 van 25 mei 2022 heeft de raad van de nieuwe gemeente Land van Cuijk kennis kunnen nemen van het Evaluatieverslag VHT 2021, bestaande uit de jaarverslagen van de vijf voormalige gemeenten.

Dit evaluatieverslag laat zien dat Boxmeer in 2021 22 uren heeft besteed aan toezicht Alcoholwet. Voor de CGM-gemeenten wordt gemeld: *“Het toezicht en handhaving op de Alcoholwet vindt plaats door de BOA’s. In 2021 was slechts één BOA opgeleid en bevoegd om op te treden als Alcoholwet-toezichthouder. Er zijn in 2021 geen leeftijdgrenscontroles uitgevoerd in het kader van de Alcoholwet, omdat de horeca diverse malen gesloten of beperkt open was. Daarnaast was de bevoegde toezichthouder niet altijd beschikbaar. Ook had het toezicht op en de handhaving van de Coronamaatregelen prioriteit. In het kader hiervan hebben de BOA’s wel regelmatig gecontroleerd in de horeca en gesprekken gevoerd”*. Er zijn naar aanleiding van specifieke meldingen wel enkele vergunningcontroles uitgevoerd op grond van artikel 3 Alcoholwet. In zowel Werkorganisatie CGM als Boxmeer is intensief ingezet op jongerenoverlast in de openbare ruimte (hangplekken) en daarmee ook op alcoholgebruik. Voor Sint Anthonis worden geen gegevens vermeld over toezicht Alcoholwet over 2021. Ook hier is wel ingezet op handhaving van de coronamaatregelen bij de horeca.

De jaren 2020 en 2021 zijn niet representatief voor de handhaving van de Alcoholwet vanwege de Coronapandemie en doordat de herindeling zijn schaduw vooruitwierp.

#### 3.1.3 Beleidsregel Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet Cuijk /Grave

Om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de toezichthoudende en handhavende taak van het bevoegd gezag hebben de burgemeesters van de gemeenten Cuijk en Grave in 2014 de Beleidsregel Toezicht en Handhaving Drank- en Horecawet vastgesteld. Hierin staat onder 2.3:

| Doelstelling                                                                                                                                                                                                        | Instrument/activiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Het terugdringen van risico's voor de volksgezondheid (overmatig) gebruik van alcohol, vooral door jongeren.                                                                                                        | <p>Jaarlijks 1x per kwartaal een leeftijds grenzen inspectie uitvoeren bij de bedrijven met de hoogste prioriteit en waar veel 18- bezoekers komen (een hot-spot). Ook op basis van klachten kunnen verdere specifieke bedrijven worden geselecteerd.</p> <p>Bij evenementen/feesten waar een ontheffing is verleend voor het schenken van drank wordt steekproefsgewijs gecontroleerd op het schenken aan personen jonger dan 18 jaar.</p> |
| Het voorkomen of beperken van overlast in zowel de bedrijven als in de directe omgeving daarvan.                                                                                                                    | <p>Er vindt regulier afstemming plaats om te inventariseren op welke locaties hangjongeren zich ophouden, waarvan het vermoeden bestaat dat deze alcoholhoudende drank bij zich hebben.</p> <p>Uitvoeren van interventies op basis van klachten dat aan aangeschoten/dronken mensen wordt toegeschenken.</p>                                                                                                                                |
| Het verbeteren van het woon- en leefklimaat door het terugdringen van overlast en hinder als gevolg van geluid en wangedrag van aan horecabedrijven gerelateerde personen en niet toegestane of te grote terrassen. | <p>Alle klachten over geluidhinder door aan horeca gerelateerde personen worden onderzocht.</p> <p>Alle klachten over niet toegestane of te grote terrassen worden onderzocht.</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Het tegengaan van oneerlijke concurrentie door ongeoorloofd gebruik van para-commerciële bedrijven.                                                                                                                 | <p>Minimaal 1x per 2 jaar wordt een basiscontrole uitgevoerd op alle paracommerciële instellingen op de regels van de Alcoolwet, de APV en de vergunning.</p> <p>Alle klachten van reguliere horeca op vermeende overtreding door paracommerciële instellingen worden onderzocht.</p>                                                                                                                                                       |

Deze regels zijn vastgesteld in 2014, maar sindsdien niet meer geëvalueerd of aangepast.

### 3.2 Toepassing toezicht, sanctioneren en gedogen

De beleidsregel geeft richtlijnen voor hoe bij de uitvoering gehandeld wordt. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de toepassingsregels voor het houden van toezicht, voor het opleggen van sancties of het gedogen van gegeven situaties.

#### 3.2.1 Toezichtstrategie

Het houden van toezicht op (horeca)bedrijven kan op verschillende manieren plaatsvinden. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in programmatisch toezicht en/of toezicht op basis van incidenten, meldingen en/of klachten.

Volgens eerdergenoemde Beleidsregel Toezicht en Handhaving Drank- en Horecawet van Cuijk/Grave uit 2014 is het uitgangspunt dat volgens vooraf vastgestelde frequenties drie soorten controles worden uitgevoerd n.l.

1. Basiscontrole waarbij bedrijven worden bezocht die alcohol mogen verkopen en beschikken over een vergunning. Ook kan hierbij worden betrokken de horeca-exploitatievergunning zoals bedoeld in de APV naast controle op het terrein van brandveiligheid en milieuaspecten. Dan is sprake van een integraal toezichtbeleid.
2. Leeftijdscntroles bij bedrijven (slijterijen, supermarkten en cafetaria's) die alcohol mogen verkopen maar gebonden zijn aan de leeftijdsgrens van 18 jaar.
3. Bijzondere controles zoals het doorschenken aan dronken personen, de verkoop en gebruik van alcohol in keten, hokken en het bestellen van drank via internet.

Naast deze periodieke controles vindt ook toezicht plaats bij evenementen en worden klachten en meldingen over overlast onderzocht. Overlast concentreert zich vooral op een aantal bekende locaties. Toezichthouders houden die op grond van hun praktijkervaring in de gaten. Evenementen hebben een incidenteel karakter, maar door de aard en de aantallen vormen zij een belangrijk deel van toezichttaak. Bovendien speelt alcohol vaak een prominente rol.

Verwacht zou mogen worden dat in het uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan deze controles en welke capaciteit hiermee gemoeid is.

In het jaarverslag zou verantwoording moeten worden afgelegd of en in hoeverre de voornemens zoals opgenomen in het uitvoeringsprogramma daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De rekenkamercommissie heeft deze informatie niet in de verslagen aangetroffen. Ook heeft de rekenkamercommissie begrepen dat data hierover niet structureel worden verzameld.

Om uitvoering te kunnen geven aan de toezichtstrategie moeten de toezichthouders/BOA's de beschikking hebben over actuele informatie over de vergunningen. Gebleken is dat zowel de vijf voormalige gemeenten als de nieuwe gemeente geen goed bestand hebben van het aantal en soort vergunning- en niet-vergunningplichtige bedrijven, noch een overzicht van wie over een geldige en actuele vergunning beschikt. De voormalige gemeente Boxmeer had nog het meest actuele overzicht van de vergunningplichtige bedrijven. Vergunningen worden nu verleend op basis van aanvragen van de bedrijven zelf en niet op basis van een controle of de vergunningen nodig of nog actueel zijn. Soms werd getoetst door een bouwtoezichthouder zonder dat de BOA daarbij werd betrokken. Bij het houden van toezicht gaan de toezichthouders/BOA's nu af op de informatie waarover het (horeca)bedrijf zelf beschikt. De ondernemer heeft immers de plicht deze informatie te kunnen tonen. Dit is feitelijk een niet gewenste situatie en het heeft sterk de voorkeur dat men de beschikking krijgt over actuele data uit eigen bestanden.

### 3.2.2 Sanctiestrategie

Handhaven is erop gericht dat de gestelde regels worden nageleefd. Uitgangspunt is dat er in beginsel altijd tegen overtredingen wordt opgetreden. Hiertoe beschikt de gemeente over verschillende mogelijkheden zoals het intrekken of schorsen van de vergunning, het voor een beperkte periode sluiten van het bedrijf. Daarnaast beschikt de gemeente over

bestuursrechtelijke maatregelen om de overtreding ongedaan te maken zoals bijv. het opleggen van een bestuurlijke boete.

Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie moet wel rekening worden gehouden met een aantal zaken zoals:

- a. De mogelijke gevolgen van de overtreding.
- b. De omstandigheden waarover de overtreding is begaan.
- c. De houding en gedrag van de overtreder.
- d. De (voor)geschiedenis (recidive).

De op te leggen sanctie mag niet van zodanige aard zijn dat deze in relatie tot de aard van de overtreding onevenredig is.

Supermarkten en cafetaria's die alcohol verkopen zonder in het bezit te zijn van een vergunning of alcohol verkopen aan jongeren beneden de 18 jaar, kunnen een verbod tot de verkoop van alcoholhoudende drank opgelegd krijgen wanneer zij gedurende een periode van 12 maanden drie keer de regels hebben overtreden.

De Alcoholverwet besteedt specifieke aandacht aan paracommerciële activiteiten. De gemeente is verplicht regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. Deze regels moeten door de gemeenteraad in de APV worden opgenomen.

Door de vijf voormalige gemeenten zijn beperkte regels opgesteld in de APV. In de APV van de nieuwe gemeente zijn de regels van deze gemeenten integraal overgenomen, hetgeen ertoe leidt dat binnen de gemeente nu vijf verschillende regels van toepassing zijn.

### 3.2.3 Gedoogstrategie

Er kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen dat van handhaving en het opleggen van een sanctie kan worden afgezien, bijvoorbeeld wanneer de persoonlijke omstandigheden van een ondernemer van zodanige aard zijn (bijv. ziekte of tijdelijke afwezigheid) dat er reden is met de nodige coulance om te gaan. Ook wanneer na een controle is gebleken dat de vergunning niet meer actueel is kan besloten worden de situatie te gedogen onder voorwaarden dat binnen een te stellen termijn een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. In de Corona-periode is in diverse situaties gedoogd, bijvoorbeeld door de ondernemer toe te staan de terrasvergunning die is verleend op grond van de APV uit te breiden.

## 3.3 Ambtelijke capaciteit

De huidige formatieve capaciteit van het BOA-team bedraagt 10,5 FTE in domein 1 en 2,5 FTE in domein 2 zoals genoemd in paragraaf 4.2 van het Uitvoeringsprogramma voor 2022 van de gemeente Land van Cuijk. Dit verhoudt zich als volgt tot de formatie in de voorgaande jaren:

|                                                   | Domein 1 <sup>2</sup> | Domein 2 |
|---------------------------------------------------|-----------------------|----------|
| Formatie vijf gemeenten tot 2020                  | 9,45                  | 2,3      |
| Opgehoogde formatie tijdens coronapandemie        | 14,5                  | 2,3      |
| Formatie Uitvoeringsprogramma 2022 Land van Cuijk | 10,5                  | 2,5      |

---

<sup>2</sup> domein 1 betreft openbare ruimte; domein 2 betreft milieu, welzijn en infrastructuur.

De Alcoholwet behoort tot domein 1. De formatie is niet voldoende om alle toezichts- en handhavingstaken uit te voeren conform het huidige uitvoeringsprogramma. Door de beperking in de formatie is de keuze gemaakt om in het Uitvoeringsprogramma voor 2022 bij voorbaat al de inzet van BOA's bij een aantal activiteiten te verlagen. Naast enkele andere aandachtsgebieden geldt dat ook voor "Alcohol en Horeca".

Bovendien heeft slechts een deel van de BOA's de ervaring en opleiding om de taken volledig uit te voeren. Een opleidingsprogramma zal dit op termijn oplossen.

In 2022 wordt de tijd genomen om te monitoren en eventueel bij te sturen binnen de huidige bezetting.

### 3.4 Externe partijen

Uit gesprekken is gebleken dat er met enige regelmaat overleg plaatsvindt met de lokale afdeling van Koninklijke Horeca Nederland en dat over overlastsituaties en evenementen overlegd wordt met de politie. Het is niet duidelijk of dat in verschillende gemeenten op vergelijkbare wijze is verlopen. De rekenkamercommissie beschikt niet over verslagen van dergelijke overleggen.

De GGD Hart voor Brabant is een belangrijke bron van informatie over alcoholgebruik en aanverwant gedrag in het Land van Cuijk. De GGD is actief betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van preventiebeleid.

Jeugdwerk en welzijnsinstellingen zijn betrokken in de regelmatige overleggen. Niet gebleken is dat er met deze instellingen afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld in subsidiecontracten, over hun rol bij alcoholbeleid bij doelgroepen.

## 4 Rol gemeenteraad

### 4.1 Rol van de gemeenteraad bij toezicht en handhaving

Het interbestuurlijk toezicht op gemeenten (vanuit het Rijk en de provincies) op de uitvoering van medebewindstaken is sinds 2012 - met de invoering van Wet revitalisering generiek toezicht- meer gaan leunen op de controle door de gemeenteraden op colleges. Uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht betreffende gemeenten, is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de (kwaliteit van) taakuitvoering. Hierbij wordt vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de gemeenteraad.

### 4.2 Kaderstelling en controle.

Er zijn geen aanwijzingen te vinden waaruit blijkt dat de voormalige gemeenteraden de afgelopen jaren aandacht hebben besteed aan het drank- en horecabeleid en de controle op de uitvoering hiervan.

De gemeenteraden zijn door colleges en burgemeesters niet geïnformeerd over de uitvoering van het beleid, de ontwikkeling van het aantal horecabedrijven, de mogelijke overlast hiervan, het toezicht hierop en de uitvoering van sancties, ook al geldt er een passieve informatieplicht op grond van artikel 168 Gemeentewet. De gemeenteraden van de vijf voormalige gemeenten hebben ook geen actuele kaders gesteld voor het drank- en horecabeleid.

Gedurende de coronapandemie is handhaving een serieus thema geweest. Hierbij hebben de burgemeesters zich laten leiden door de afspraken die de Veiligheidsregio's hebben gemaakt.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### Over beleid Alcoholwet

1. De gemeenten zijn sinds 2014 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Alcoholwet. Op juridisch gebied (vergunningverlening), educatief gebied (voorlichting en preventie) en voor toezicht en handhaving heeft de gemeente de regisseursrol.
2. Alle voormalige Land van Cuijk- gemeenten hebben in het verleden invulling gegeven aan de beleidsdoelstelling om de jeugd te beschermen tegen de schadelijke effecten die alcohol heeft op de gezondheid en de veiligheid. Voor het laatst is in juni 2014 een Preventie- en handavingsplan Alcohol vastgesteld voor de periode 2014-2017. In 2017 is als vervolg hierop, in overeenstemming met de regels van de Alcoholwet, alcoholpreventie opgenomen in de Gezondheidsbeleidsplannen, echter zonder dat het eveneens verplichte handavingsplan daarvan deel uitmaakte.
3. Geen uitvoering is gegeven aan de wettelijke bepaling dat elke vier jaar een geactualiseerd preventie- en handavingsplan moest worden opgesteld. Ook heeft geen periodieke evaluatie van het handavingsbeleidsplan uit 2014 (mede naar aanleiding van de GGD-rapportages) plaatsgevonden. De afdeling VTH (Veiligheid, handhaving, toezicht) bereidt actualisering en harmonisatie van beleid voor.
4. De vijf voormalige gemeenten hebben gezamenlijk en in samenwerking met de GGD Hart voor Brabant actief invulling gegeven aan gezondheidsbeleid en uitvoering van preventie. Alcoholgebruik is daarbij een vast aandachtspunt, in samenhang met het gebruik van overige genotsmiddelen en leefstijl. De nadruk ligt op de doelgroep jeugd. In de nieuwe gemeente wordt dat gecontinueerd.
5. De wet stelt dat de gemeenten regels moeten stellen met betrekking tot para-commerciële activiteiten zoals die plaatsvinden in sportkantines, buurthuizen en dergelijke. De rekenkamercommissie constateert dat er regels zijn opgesteld, maar dat deze niet ingebed zijn in beleid voor para-commercie.

#### Over maatschappelijke impact

6. Uit onderzoek van de GGD Hart voor Brabant blijkt dat het alcoholgebruik door jongeren in 2019 hoger is dan gemiddeld in de GGD-regio. Weliswaar is sprake van een lichte verbetering ten opzichte van 2016, maar jongeren die drinken, drinken nog steeds veel. Het gedrag van ouders draagt meer dan in de gehele GGD-regio bij aan het hoge alcoholgebruik bij jongeren. Het verhogen van de leeftijdsgrens (in 2014) van 16 naar 18 jaar waarop drank aan jongeren mag worden verkocht, heeft niet geleid tot een substantiële verbetering.

#### Over uitvoering

7. Gebleken is dat in 2022 de voorbereidingen van het gezondheidsbeleid en van het handhavingsplan niet vanaf de start integraal zijn aangepakt. Het proces van herindeling van de vijf gemeenten in het Land van Cuijk is mede debet daaraan. De nieuwe gezondheidsbeleidsnota wordt wel tegelijk met een integraal opgesteld Alcoholpreventie en handhavingsplan aan de gemeenteraad aangeboden.
8. De samenwerking binnen de ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente Land van Cuijk en de coördinatie van de keten beleid, vergunningverlening, toezicht/handhaving en sanctiebeleid (intrekking vergunning, opleggen dwangsom bij overtreding) is (nog) niet optimaal.
9. De vijf gemeenten beschikten niet over een compleet geactualiseerd overzicht van de horeca- en andere vergunningplichtige of niet-vergunningplichtige bedrijven die alcohol verkopen, noch van de actualiteit van de verleende vergunningen. Bij de uitvoering van de controles wordt door de toezichthouders (BOA's) uitgegaan van door de ondernemers te verstrekken documenten (vergunningen e.d.). Als de basisgegevens voor toezicht en handhaving niet op orde zijn, kan niet verwacht worden dat er op een juiste wijze gehandhaafd wordt.
10. De inzet van de BOA's wordt bepaald op basis van meldingen van overlast of vermeend foute toepassing van de Alcoholwet (leeftijdgrens) en het houden van toezicht op hotspots waar jongeren in de openbare ruimte alcohol gebruiken. Systematische controle van inrichtingen of onderzoek naar "zuipketen" vindt niet of onvoldoende plaats.
11. Niet is gebleken dat gestructureerd wordt bijgehouden door wie en wanneer de periodieke of incidentele controles zijn uitgevoerd zoals beschreven in de Beleidsregel Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet. Hierdoor bestaat geen inzicht in de feitelijke uitvoering en zijn er geen data om de effectiviteit van het beleid te meten.

#### Bestuurlijke sturing

12. Niet is gebleken dat de gemeenteraden van de vijf voormalige gemeenten zich actief hebben beziggehouden met alcoholbeleid en de aansturing en controle daarop door het college en de burgemeester.

## 5.2 Aanbevelingen

1. Onderken dat de onderzoeksgegevens van de GGD aanleiding geven om in de gemeente Land van Cuijk ruim aandacht te besteden aan het terugdringen van alcoholgebruik van kwetsbare groepen, met name jongeren en onderken dat naast preventiebeleid ook toezicht en handhaving belangrijk zijn voor een effectieve integrale aanpak.

2. Beoordeel of het door de gemeenteraad in 2022 vast te stellen Gezondheidsbeleidsplan:
  - a. voldoende concrete doelen en maatregelen formuleert voor het terugdringen van alcoholgebruik door jongeren en andere kwetsbare doelgroepen,
  - b. voldoende aandacht besteedt aan de rol van toezicht en handhaving voor het behalen van gestelde doelen, en aan de daarvoor benodigde capaciteit,
  - c. voldoende inzicht geeft in de hoeveelheid middelen die nodig is om wenselijk of noodzakelijk toezicht en handhaving te realiseren.
3. Beoordeel of het door u in 2022 vast te stellen handhavingsplan, de bijbehorende beleidsregels en de beschikbare formatie adequaat zijn om de door de gemeenteraad bepaalde doelen (zie 2a) te behalen.
4. Verzoek aan de Burgemeester en aan Burgemeester en Wethouders om over de uitvoering van toezicht en handhaving van de Alcoholwet jaarlijks zodanig aan u te rapporteren, dat inzichtelijk is:
  - a. hoeveel bedrijven en instellingen in de gemeente alcohol verstrekken (horeca, kantines, buurthuizen, winkels etc.) en of deze een actuele vergunning bezitten,
  - b. of de geraamde capaciteit voor toezicht en handhaving van de Alcoholwet voor het beoogde doel is ingezet,
  - c. welke aantallen (procentueel) van de bedrijven of instellingen daadwerkelijk gecontroleerd en zo nodig gesanctioneerd zijn,
  - d. of er gestructureerd overleg met deze bedrijven, bedrijfstak en instellingen heeft plaatsgehad,
  - e. in welke mate de overleggen, het toezicht en de handhaving hebben bijgedragen aan het behalen van de gestelde doelen.

## 6 Geraadpleegde bronnen

- [www.stap.nl](http://www.stap.nl) (Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid)
- VNG Menukaart toezicht: Accentverschuiving in het interbestuurlijk toezicht
- Handboek-wet-revitalisering-generiek-toezicht
- 2022-RIB-5, Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2022 Land van Cuijk.
- Preventie- en handhavingsplan alcohol voor de periode 2014-2017.
- Gezondheidsbeleid Land van Cuijk 2017-2020.
- Alcoholwet
- APV van de gemeente Land van Cuijk
- Beleidsregel Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet Cuijk/ Grave 2014
- Beleidsnotitie “Horeca in het Buitengebied” Boxmeer 2015.
- Handhaving door en voor gemeenten, Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeenten (oktober 2019).
- Interventiebeleid Drank- en Horecawet ([officiële-overheidspublicaties.nl](http://officiële-overheidspublicaties.nl)), voorbeeld van interventiebeleid gemeente Dinkelland
- Alcoholbeleid - Trimbos-instituut
- Aanwijzingsbesluit toezichthouders gemeente Land van Cuijk ten aanzien van de onbezoldigde ambtenaren d.d. 1 februari 2022.
- Evaluatie gezondheidsbeleid 2017-2020.
- Regionaal Preventieakkoord Land van Cuijk mei 2021.

## 7 Gevoerde gesprekken

Gesproken is met de volgende personen:

- |                    |                                                    |
|--------------------|----------------------------------------------------|
| - Ingrid Berghuis  | Teamleider Veiligheid, Toezicht en Handhaving      |
| - Judith Helmink   | Gezondheidsonderzoeker GGD Hart voor Brabant       |
| - Dorine Venhuizen | Beleidsadviseur volksgezondheid                    |
| - Anke Schellekens | Beleidsadviseur volksgezondheid                    |
| - Hilde Evers      | Medewerker vergunningverlening                     |
| - Farid El-Haouli  | Coördinator Toezicht en handhaving BOA's, team VTH |

## 8 Bijlage: Best practice

Om het effect van afzonderlijke handhavings- of preventieve activiteiten en handhavingsinterventies te versterken is het van belang deze zoveel mogelijk in samenhang te bezien. In onderstaande tabel is een overzicht van maatregelen opgenomen die de verbinding legt tussen preventie en handhaving.

|                                              | Toezicht en Handhaving                                                                                                                                                       | Regelgeving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Educatie                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Horeca                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens (met testkopers)</li> <li>• Handhavingsstrategie</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leeftijdsgrens</li> <li>• Verbod op aanwezigheid dronken personen en doorschenken</li> <li>• Prijsacties in de detailhandel met meer dan 25% korting zijn niet langer toegestaan. Voor prijsacties in de horeca blijft de verordenende bevoegdheid van gemeenten om happy hours te beperken van kracht.</li> <li>• Volwassenen die alcohol bestellen voor minderjarigen en de alcohol daarna aan hen doorgeven op voor publiek toegankelijke plaatsen (met name in de horeca) zijn voortaan strafbaar.</li> </ul> |                                                                                                                                                                         |
| Evenementen                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens (met testkopers)</li> <li>• Verkenning met bandjes dragen &lt;18</li> <li>• Handhavingsstrategie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leeftijdsgrens</li> <li>• Verbod op doorschenken</li> <li>• Aanvullende eisen t.a.v. ontheffing Alcoholwet bij evenementen</li> <li>• Verkenning bandjes dragen &lt;18</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                         |
| Sport en andere paracommerciële verstrekkers | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens (met testkopers)</li> <li>• Toezicht sterke drank</li> <li>• Handhavingsstrategie</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leeftijdsgrens</li> <li>• Verbod op aanwezigheid dronken personen doorschenken</li> <li>• Volwassenen die alcohol bestellen voor minderjarigen en de alcohol daarna aan hen doorgeven op voor publiek toegankelijke plaatsen (met name in de horeca) zijn voortaan strafbaar.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Training barvrijwilligers</li> <li>• Nalevingscommunicatie</li> <li>• Communicatie over Alcoholwet en alcoholregels</li> </ul> |

|                          | Toezicht en Handhaving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Regelgeving                                                                                                                             | Educatie                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Scholen                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alcoholvrije schoolomgeving en -activiteiten</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Voortzetting aanpak Gezonde School</li> <li>Helder op School</li> <li>Overleg scholen over alcohol-voorlichting aan ouders</li> <li>Communicatie over alcoholvrije schoolomgeving</li> </ul>                                                 |
| Openbare ruimte/Algemeen | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toezicht bezit alcohol onder de 18 jaar</li> <li>Toezicht openbaar dronkenschap</li> <li>Het toezicht op de leeftijdsgrens bij online verkoop van alcohol en het verbod op prijsacties wordt ondergebracht bij de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)</li> <li>16- en 17-jarige testkopers die werken in het kader van toezicht zijn niet meer strafbaar.</li> <li>Handhavingsstrategie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verbod aanwezig hebben alcohol onder de 18 jaar</li> <li>Verbod openbaar dronkenschap</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aansluiten bij landelijke campagnes</li> <li>Ik Pas</li> <li>Nix18 (Voorlichtingsavond voor ouders: 9/11/21)</li> <li>Deskundigheidsbevordering professionals onderwijs, jongerenwerk, maatschappelijke en medische professionals</li> </ul> |