

Evaluatie pilot leeftijdscontrole horeca Hilversum 2021

Aanleiding

Op initiatief van horecaondernemers is gekomen tot deze pilot. De pilot was een antwoord op het onderzoek (2018) om met testkopers te gaan werken. Om deze pilot te formaliseren is een convenant opgesteld door de gemeente en Koninklijke Horeca Nederland. Op 2 juli 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders dit convenant vastgesteld. Vervolgens is het convenant getekend door de gemeente en vertegenwoordigers van 19 horecabedrijven. Deze pilot heeft daarnaast ook in drie andere gemeenten gedraaid.

Doel van deze pilot is om de naleving van de leeftijdsgrens zoals verwoord in artikel 20, eerste lid van de Alcoholwet te verbeteren. Buiten kijf staat dat dit een verantwoordelijkheid betreft van de verkopende partij. Als doel werd een nalevingspercentage van 65% nagestreefd. Met een select aantal horecaondernemers is de pilot gestart.

Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat deze pilot niet in de plaats is gekomen van het gemeentelijk toezicht. Dit zal ook nooit tot doel verheven kunnen worden. De werkwijze genereert een stabiel cijfer over de naleving van de leeftijdsgrens.

Op 6 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders ingestemd met het starten van eenzelfde pilot voor sportclubs. Deze pilot is nog niet uitgevoerd vanwege de covid-19 maatregelen. Deze evaluatie heeft alleen betrekking op de pilot leeftijdscontrole horeca.

Waarom is deze pilot nodig?

De naleving van de leeftijdsgrens is nodig om het alcoholgebruik met name onder jongeren te ontmoedigen. Alcohol kent immers schadelijke effecten. Bekend is dat jongeren wanneer ze beginnen met drinken, vaak en veel drinken. De wijziging per 1 juli 2021 van de Drank- en Horecawet naar de Alcoholwet is daar ook mede door ingegeven. Zo is sinds deze wijziging bijvoorbeeld wederverstrekking strafbaar gesteld.

Dat de aandacht voor naleving van de leeftijdsgrens van belang blijft blijkt ook uit recent [landelijk nalevingsonderzoek](#). Ondanks de afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord is geen significante verbetering zichtbaar in de totale gewogen naleving. De naleving in ketensupermarkten en slijterijen nam af ten opzichte van 2018. In horecagelegenheden en sportkantines nam het toe, maar liggen de nalevingspercentages op respectievelijk 29,0% en 23,9%. In de regio Gooi en Vechstreek volgt op korte termijn weer een regionaal nalevingsonderzoek.

Ook [onderzoek](#) van het Trimbosinstituut naar de effecten van de covid-19 pandemie op het alcoholgebruik geeft aan dat aandacht nodig blijft, vanwege onder andere de verschuiving in alcoholgebruik en (nieuwe) risicogroepen.

In deze pilot werd door de gevolgde methode ingezet op leren. Dit gebeurt door het leeftijdscontroleproces inzichtelijk te maken en feedback te geven waar nodig. Deze onderbouwde methode is daarmee gericht op verbetering van de naleving van de leeftijdsgrens.

Uitvoering

Hoe is de pilot gedraaid?

De pilot hield in horecaondernemers zelf het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrens binnen het horecabedrijf organiseerde voor de duur van één jaar (3 juli 2019 – 3 juli 2020). Zij schakelde daarvoor Bureau Objectief in. Dit bureau organiseerde één keer per kwartaal een testkopersactie in de deelnemende horecabedrijven. Horecabedrijven waar een overtreding werd geconstateerd kregen een hercontrole. Deze informatie werd gedeeld en besproken met de deelnemers en de gemeente. Horecaondernemers konden zo zelf sturen op zwakke plekken binnen het horecabedrijf. De gemeente liet handhavend optreden in eerste instantie achterwege, tenzij tijdens de pilot drie overtredingen werden geconstateerd.

Vanwege de covid-19 pandemie is de pilot voortijdig afgebroken.

Wat is de ervaring in andere gemeenten?

De pilot was onderdeel van een pilot van Koninklijke Horeca Nederland. Er deden 4 pilotgemeenten mee. Binnen deze gemeenten zijn 441 mysteryshopbezoeken afgelegd in de periode van april 2019 tot en met maart 2020. Hiervan zijn 57 mysteryshopbezoeken afgelegd in Hilversum. Het algehele nalevingspercentage binnen deze pilots was 66.67%. Eerder was al bekend dat deze methode in de gemeente Utrecht heeft geleid tot een hoger nalevingspercentage.

Hoe werkt handhaving door de gemeente?

Na de pilot voor testkopers in 2018 is de inzet van testkopers verder geformaliseerd. Testkopers maken inmiddels structureel deel uit van het toezicht op de Alcoholwet. In het Preventie- en Handavingsinplan Alcohol en Drugs 2021 – 2024 is deze toezichtmethode benoemd en bepaald dat deze methode een aantal keer per jaar wordt ingezet. Middels de Alcoholwet, die op 1 juli 2021 in werking trad, is de inzet van een minderjarige testkoper onder verantwoordelijkheid van een toezichthouder ook niet langer strafbaar.

Hoe vaak heeft de gemeente Hilversum toezicht gehouden?

Ter vergelijking met het toezicht binnen de pilot is het toezicht door de gemeente Hilversum buiten de pilot om bekeken.

In 2019 zijn er in totaal 180 controles uitgevoerd op ondernemingen die alcoholhoudende drank verkopen. 130 controles vonden plaats bij natte horeca en restaurants. 58 controles waren gericht op toezicht op artikel 20, eerste lid van de Alcoholwet, waarvan er 5 met een testkoperactie zijn uitgevoerd. Tijdens de testkoperacties is 1 overtreding geconstateerd van dit artikel. De overtreding vond plaats bij een café. Het aantal overtredingen is beperkt, omdat er hoofdzakelijk toezicht door middel van observatie is uitgevoerd. Hiervan is ons bekend dat de toezichthouder vaak wordt opgemerkt en er geen overtreding (meer) plaatsvindt.

In 2020 zijn er in totaal 58 controles uitgevoerd op ondernemingen die alcoholhoudende drank verkopen. 24 controles vonden plaats bij natte horeca en restaurants. Er zijn circa 8 testkoperacties uitgevoerd. Door de covid-19 maatregelen heeft er bij de natte horeca na het eerste kwartaal geen toezicht plaatsgevonden. Tijdens de testkoperacties zijn 3 overtredingen geconstateerd van artikel 20, eerste lid van de Alcoholwet. De overtredingen vonden plaats bij supermarkten.

Op basis van deze cijfers kan niet worden geconcludeerd dat er bij de overige horeca sprake was van een hoger of lager nalevingspercentage. Daarop hebben de methode (observatie of testkoper) en covid-19 maatregelen teveel invloed gehad.

Conclusies

Wat zijn de conclusies binnen de pilot?

- Er zijn twee volledige kwartalen geweest waarin bureau Objectief controles heeft uitgevoerd op basis van het convenant. Het derde kwartaal is vanwege covid-19 niet volledig afgerond. Dat wil zeggen dat de hercontroles niet zijn uitgevoerd. In de bijlage treft u de resultaten.
- De pilot zou oorspronkelijk een jaar duren. Dit betekent dat er nog 8 hercontroles zouden moeten plaatsvinden en één volledig kwartaal gedraaid zou moeten worden.
- Bij de start is er één deelnemer afgevallen. Het totaal aantal deelnemers was 18 horecabedrijven.
- Tijdens de eerste drie kwartalen is er één deelnemer drie keer in overtreding geweest, waardoor deze deelnemer weer onder het gemeentelijk toezicht valt.
- Inmiddels zijn er drie horecabedrijven die zijn gestopt of overgenomen, waardoor het huidige aantal deelnemers 14 horecabedrijven betreft.
- De ambitie was een nalevingscijfer van 65% te halen. Met de nalevingscijfers van de gecombineerde rondes uit de eerste twee kwartalen van de pilot werd de ambitie gehaald (67% en 65%). Uit de basisronde in het derde kwartaal kwam een lager nalevingspercentage (50%).

Wat zijn de conclusies van de deelnemers?

Tussen 14 mei 2021 en 25 juni 2021 zijn de deelnemende horecaondernemers in de gelegenheid gesteld een vragenlijst in te vullen over de pilot. Van 10 van de 14 overgebleven horecabedrijven hebben we een vragenlijst retour ontvangen. Hierbij de drie belangrijkste conclusies:

1. De horecabedrijven geven, op een enkele kritische noot na, aan dat het proces goed is verlopen. Het convenant, de uitvoering van de afspraken en de communicatie zijn verlopen zoals afgesproken.
2. De meerderheid van de deelnemers zijn van mening dat de pilot ook heeft bijgedragen aan de naleving van de leeftijdsgrens en de bewustwording daarvan.
3. De helft van de horecabedrijven vond dat de kosten niet opwogen tegen het resultaat. Hoewel de meerderheid de pilot zou willen voortzetten/opnieuw beginnen, blijkt dat zeker de helft van de horecabedrijven niet bereid is hier (zelf) aan deel te nemen. Voornaamste reden daarvan is dat men de kosten niet wil maken in deze tijd van corona.

Wat is de conclusie over de pilot?

Ten eerste is duidelijk dat de pilot niet in volle omvang heeft kunnen plaatsvinden. De covid-19 maatregelen hebben een grote impact gehad op de pilot en de conclusies moeten daarom altijd tegen deze achtergrond gelezen worden. Invloeden als gevolg van de pandemie zijn bijvoorbeeld het ontstaan van nieuwe aanwas onder personeel waar opnieuw het NIX18 principe moet worden aangeleerd en de nieuwe aanwas die de horeca bezoekt en die niet eerder in de horeca kwam door corona. De NIX18 campagne blijft daarom belangrijk.

Ook is er geen vergelijking mogelijk met de horeca die niet deelnam aan de pilot. Daarvoor is het aantal toezichtcontroles te laag. Er is ook geen controlegroep ingesteld om de resultaten te staven.

Ondanks deze kanttekeningen kunnen we de conclusie trekken dat het nalevingspercentage boven het gestelde doel uitkwam. Dit blijkt uit de nalevingscijfers van deze pilot, de andere pilots en de evaluatieformulieren van de deelnemende horecabedrijven. Ook hebben de deelnemers aangegeven dat er sprake was van meer bewustwording. Daarmee is het doel van de pilot behaald. Dat er sprake was van verminderde naleving in de basisronde van het derde kwartaal van de pilot is een bekend fenomeen aldus bureau Objectief. Daarbij is ook dat resultaat beter dan het in het convenant opgenomen nalevingspercentage van 44,2% (Onderzoek naar de ontwikkeling in de regionale naleving in de regio Gooi- en Vechtstreek, Bureau Nuchter, 2018).

Nu de convenantmethode blijkbaar een methode is waardoor het nalevingspercentage van de deelnemers ruim boven het regionale gemiddelde uitkomt, is de conclusie dat deze methode gebruikt kan worden ter bevordering van de naleving van artikel 20, eerste lid Alcoholwet. Deze vorm van horizontaal toezicht is overigens ook al bij andere partijen, denk aan de NVWA en de gemeente Utrecht, beproefd. Zolang de gemeente zich niet onttrekt aan het gemeentelijk toezicht op de horeca (in zijn algemeen en artikel 20, eerste lid) is deze methode bruikbaar voor de gemeente Hilversum ter bevordering van de naleving van artikel 20, eerste lid.

Aanbeveling

1. Veranker de convenantmethode als vorm van horizontaal toezicht binnen het toezichtbeleid van de gemeente Hilversum. Bespreek in de Regio Gooi en Vechtstreek of binnen het toezichtsbeleid voor naleving van de Alcoholwet (in de regio Gooi en Vechtstreek als onderdeel van het PHP) de mogelijkheid van horizontaal toezicht wordt opgenomen. Dit kan binnen de werkgroep die de uitvoering van het PHP bewaakt nu is afgesproken dat het PHP door de komst van de Alcoholwet wordt herzien.
2. Zet de convenantmethode voort voor de (nieuwe) deelnemers die daar interesse in hebben totdat deze vorm van toezicht is geformaliseerd. Door meer (in vergelijking met het gemeentelijk toezicht) en structurele aandacht voor de leeftijdscontrole zal de naleving bevordert worden. Bovendien zal voortzetting nieuwe informatie opleveren over deze methode nu de huidige pilot sterk is beïnvloed door covid-19 maatregelen. Dit zal plaatsvinden door een controlegroep in te stellen waarbij regulier toezicht zal plaatsvinden. Kanttekening is wel dat het animo voor de pilot is afgenomen.
3. Houd blijvend aandacht voor (naleving van) de leeftijdsgrens. Naast de uitvoering van het regionale Preventie- en Handhavingsplan en de daarin opgenomen NIX18/Hier fix je NIX, blijft lokaal aandacht van belang. Juist ook nu de covid-19 pandemie zijn invloed heeft gehad. In ieder geval organiseren we een thematisch groot horeca-overleg in het najaar van 2021 waaraan we aandacht besteden aan dit onderwerp (en het onderwerp dronkenschap en doorschenken).
4. Neem deze evaluatie mee in de pilot leeftijdscontrole sportclubs. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een referentiegroep. Hierdoor kunnen scherpere conclusies getrokken welke invloed de pilot heeft op het nalevingspercentage.

Bijlagen

1. Resultaten van de pilot leeftijdscontrole Hilversum
2. Resultaten van alle KHN pilots
3. Uitkomst vragenlijsten onder deelnemende horecaondernemers
4. Documenten ter ondersteuning van de methode

ⁱ Door onjuiste registratie is het aantal niet exact bekend.