



# Heerhugowaard Stad van kansen

Raadsvergadering: 26 APR 2011  
Besluit: instandhouding huidige regeling\*  
Voorstelnummer: RB2011050

\* Geen van de vier opties heeft een meerderheid van stemmen gekregen. Geen besluit genomen => huidige regeling blijft gehandhaafd.

Agendanr. : 7  
Voorstelnr. : RB2011050  
Onderwerp : Evaluatie Toegangsstop horeca

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 15 maart 2011

## Beknopt voorstel

1. Kennis te nemen van de rapportage "Effecten van de vervroegde toegangstijden in de horeca", I & O Research, februari 2011;
2. kennis te nemen van dit voorstel, zijnde de evaluatie Toegangstop horeca Heerhugowaard;
3. vooruitlopend op de ontwikkeling van het vervolgplan voor lokaal gezondheidsbeleid (2011-2014), de doelgroep voor het alcoholmatigingsbeleid te verbreden naar 16-23 jaar;
4. een standpunt in te innemen ten aanzien de Toegangsstop voor de horeca in Heerhugowaard.

## Toelichting

### **Inleiding**

Dit voorstel bieden wij u aan als evaluatie van de 'Toegangsstop horeca met als doel een standpunt in te nemen over het al dan niet (structureel) instellen van een Toegangstop voor de horeca in Heerhugowaard. De maatregel Toegangsstop maakt deel uit van een pakket aan maatregelen in de aanpak van alcoholmatiging jeugd. In het kader van een integrale aanpak, is de gemeenteraad van Heerhugowaard in september 2009 akkoord gegaan met een programmaplan en het instellen van een Toelatingsstop voor de horeca, voor maximaal één jaar op 24.00 uur. De proefperiode van de Toegangsstop is afgelopen en het is aan de gemeenteraad van Heerhugowaard als kaderstellend orgaan om, in het kader van lokaal gezondheidsbeleid en de aanpak alcoholmatiging jeugd, een standpunt in te nemen over het al dan niet voortzetten van de Toegangsstop voor de horeca in de gemeente.

De evaluatie Toegangstop is gebaseerd op een tweetal rapporten. Deze geven een goed beeld van de resultaten van het beleid inzake de aanpak alcoholmatiging jeugd:

- de rapportage "Effectmeting gewijzigde toegangstijden horeca", van I & O research, februari 2011;
- het EMOVO onderzoek (jongerengezondheidsonderzoek) van de GGD Hollands Noorden, december 2010.

Gemakshalve wordt in deze nota, daar waar het gaat om 'vervroegde of gewijzigde toegangstijden' de term 'Toegangsstop' gehanteerd.

### **Opzet evaluatie Toegangstop**

Voor de evaluatie van de Toegangstop schetsen wij eerst beknopt het beleidskader van de Toegangstop (in feite de aanleiding en context van het integrale aanpak alcoholmatiging jeugd).

Dan volgt een beknopte weergave van de conclusies van de beide hierboven genoemde rapporten. Voor verdere inhoudelijke informatie verwijzen wij naar de bijlagen. Vervolgens worden de standpunten van horeca weergegeven. Tot besluit volgen, op basis van de bevindingen van de rapporten, de conclusies van het effect van de Toegangsstop horeca voor Heerhugowaard.

### **1. Alcoholmatigingsbeleid jeugd als speerpunt lokaal gezondheidsbeleid**

Aanleiding voor een regionale, integrale aanpak van alcoholmatiging jeugd waren de verontrustende cijfers over het alcoholgebruik door Nederlandse jongeren en de jeugd in Noord Holland in het bijzonder. Uit onderzoek van de GGD Hollands Noorden blijkt dat schadelijk alcoholgebruik in de regio Noord Kennemerland een groot probleem is (voor verdere informatie over de onderzoeken wordt verwezen naar de bijlagen). De GGD adviseerde om in het kader van het lokaal gezondheidsbeleid als speerpunt op te nemen: alcoholmatiging jeugd.

De gemeenten in Noord Kennemerland hebben dit advies overgenomen, wat heeft geresulteerd in een regionale aanpak alcoholmatiging jeugd: het programmaplan "Naar een nuchter Noord Kennemerland".

#### Programmaplan "Naar een Noord Kennemerland"

Op 21 september 2009 heeft de gemeenteraad van Heerhugowaard ingestemd met het regionale programmaplan "Naar een nuchter Noord Kennemerland" en met het instellen van een Toegangsstop. Een essentieel uitgangspunt van het programmaplan is de integrale aanpak van de problematiek van alcoholgebruik onder jeugdigen, met als doelgroep 10 – 16 jarigen en hun ouders/ verzorgers.

Daartoe worden drie pijlers gehanteerd die elkaar versterken:

- educatieve preventie;
- regelgeving en handhaving;
- communicatie.

Per peiler zijn maatregelen bepaald die gedurende de projectperiode worden uitgevoerd. De Toegangsstop is één van de maatregelen van de peiler regelgeving en handhaving. Voor nadere informatie over het programmaplan wordt verwezen naar bijlagen a en e.

De uitvoering van het programmaplan gebeurt op regionaal niveau (Noord Kennemerland), waarbij afstemming plaats vindt met de aanpak van alcoholmatiging in de regio West Friesland. Zo wordt met name gebruik gemaakt van de ervaringen in andere regiogemeenten, waar men al eerder van start was gegaan met de aanpak van alcoholmatiging jeugd.

Voor de stand van zaken van de uitvoering van de maatregelen wordt verwezen naar bijlage b.

## **2. Rapportage "Effectmeting vervroeging toegangstijden horeca"**

Bij de bestuurlijke besluitvorming door de gemeenteraad van Heerhugowaard in september 2009, is niet nader omschreven op basis waarvan de Toegangsstop wordt geëvalueerd. Daarom is vanuit de regionale programmasturing de opdracht gegeven voor de uitvoering van een onafhankelijk onderzoek in Noord Holland. Om de effecten van de Toegangsstop te meten zijn twee metingen uitgevoerd, een zogenaamde 0- meting eind 2009 en een 1- meting eind 2010/ begin 2011. Voor de vergelijkbaarheid van het effect van een Toegangsstop is onderzoek verricht in zowel gemeenten waar een Toegangsstop was ingesteld als in gemeenten waar dat niet het geval was (het zogenaamde controlegebied). Het onderzoek is uitgevoerd d.m.v. enquêtes onder verschillende leeftijdscategorieën inwoners (16+), enquêtes en interviews onder horecaondernemers en een analyse van politiecijfers.

De nu voorliggende rapportage van het onderzoek "Effectmeting vervroeging toegangstijden horeca" (I & O Research februari 2011, zijnde de 1-meting) geeft inzicht in de beoogde effecten en neveneffecten van de Toegangsstop. Onderstaand worden beknopt de belangrijkste resultaten weergegeven. Voor een volledig beeld wordt verwezen naar bijlage c.

#### Beoogde effecten (en neveneffecten)

De beoogde werking van de maatregel Toegangsstop is dat de jeugd door het vervroegen van de toegangstijd, eerder op stap gaat. Veronderstelling is dat het indrinken hiermee afneemt en dat jongeren eerder thuis zijn.

Als **beoogd** effect is gesteld dat:

- o de alcoholconsumptie van jeugd daalt;
- o er minder uitgaansoverlast is.

De veronderstelling is dat de jeugd zich hierdoor fitter voelt (minder alcohol, eerder thuis) en dat dit een positief sociaal maatschappelijk effect heeft.

Als **neveneffecten** voor de toegangsstop zijn genoemd:

- o de jeugd gaat elders uit;
- o de overlast neemt toe;
- o het nadrinken neemt toe;
- o een nadelig effect voor de omzet horeca en de concurrentie.

#### Effect op alcoholgebruik

In gemeenten waar de Toegangsstop is ingevoerd, lijkt sprake te zijn van een lichte daling van de alcoholconsumptie van jongeren tijdens en voorafgaande aan het uitgaan. De verschuiving is echter gering van omvang en daarom niet als significant verschil aan te merken. Van een trend kan pas worden gesproken als bij een volgende meting een vergelijkbare of sterkere daling te zien is. In gemeenten waar de toegangstijden onveranderd zijn, is van een daling van de alcoholconsumptie door jongeren geen sprake.

### Effect op veiligheid/ uitgaansoverlast

Uit de rapportage blijkt nog geen aantoonbaar effect van de Toegangsstop op de veiligheid van het uitgaan en de ervaren overlast. Steeds minder inwoners van de drie noordelijke regio's van Noord-Holland ervaren overlast van het uitgaanspubliek. Opvallend is dat de verschuiving zich voordoet in gemeenten waar de toegangstijden ongewijzigd zijn gebleven. De positieve trend doet zich niet voor in gemeenten waar een Toegangsstop is ingevoerd. Kennelijk fluctueert de ervaren overlast en is deze het gevolg van specifieke voorvallen.

Wat betreft het aantal aan uitgaan gerelateerde incidenten is over de gehele politieregio Noord-Holland Noord sprake van een trendmatige daling (overlast, vandalisme, bedreiging en geweldsincidenten). Deze trend doet zich zowel voor in gemeenten waar de toegangstijden zijn aangepast, als in gemeenten waar dit niet is gebeurd. Vanuit de politie wordt aangegeven dat de daling van uitgaansincidenten de verdienste kan zijn van de zogenaamde horeca-interventieteams (specifieke, uitvoeringsgerichte aanpak van incidenten tijdens het uitgaan). Opgemerkt wordt dat de dalende trend ook geldt voor incidenten die niet uitgaansgerelateerd zijn.

Wel is er een verschil in de tijdstippen waarop de overlast en incidenten zich voordoen. Er zijn minder incidenten vóór 23.00, tussen 01.00 en 02.00 uur en na 03.00 uur, maar meer tussen 24.00 en 01.00 uur.

### Effect op gezondheid

De invoering van de Toegangsstop heeft een direct gevolg gehad op het uitgaansgedrag van jongeren. Het gemiddelde tijdstip waarop jongeren uitgaan is vervroegd in gemeenten waar een Toegangsstop is ingesteld. In gemeenten waar geen Toegangsstop geldt, is van deze ontwikkeling geen sprake. Verder komen de jongeren waar een Toegangsstop is ingevoerd ook eerder thuis. Het aantal jongeren dat na 04.00 uur thuiskomt, is gedaald. Ook deze ontwikkeling is alleen zichtbaar in gemeenten waar een Toegangsstop van kracht is. Kortom: jongeren gaan eerder uit en zijn eerder weer thuis.

Wat betreft de eigen beleving, ervaren meer jongeren zelf de nadelige gevolgen van het uitgaan bij hun sociale activiteiten, zoals sport en familiebezoek. Omdat jongeren gemiddeld iets vroeger thuiskomen en de alcoholconsumptie eerder is gedaald dan gestegen, is het aannemelijk dat zij zich ervan meer bewust zijn. Mogelijk dat door de overige, overwegend preventieve maatregelen en door de voorlichting over de schadelijke kanten van alcoholgebruik, een deel van de jongeren anders is gaan denken over de negatieve gevolgen.

### Overige neveneffecten

Het onderzoek laat zien dat er geen aantoonbaar effect is ten aanzien van:

- o het aantal mensen dat uitgaat;
- o de uitgaansfrequentie (er is een lichte afname, maar onder jongeren stabiel);
- o de uitgaanslocatie (nog steeds gaat 56% uit in de eigen gemeente, er is geen aantoonbare stijging van populariteit van Alkmaar en Amsterdam);
- o het gemiddelde aantal bestedingen (is nog steeds gemiddeld € 41, bij jongeren € 29);
- o het nadrinken (de geconstateerde verschillen zijn minimaal en blijken zich zowel in het onderzoeksgebied als in het controlegebied voor te doen).

### Standpunten horeca in Heerhugowaard

De maatregel Toegangsstop is besproken in het periodieke horeca-overleg Heerhugowaard. De ondernemers staan positief tegenover de versoepeling van de Toegangsstop van 24.00 uur naar 01.00 uur. Niettemin blijft men tegenstander van de Toegangsstop: dit geldt voor de gehele 'natte' horeca in Heerhugowaard (de cafés en de Waerdse Tempel).

De Waerdse Tempel is in bezwaar gegaan tegen de Toegangsstop. Men onderbouwt het bezwaar met onderzoek dat men heeft laten uitvoeren naar de effecten van de Toegangsstop op de eigen omzet en bezoekersaantallen (rapportage van HTC Advies Horeca Recreatie Catering, 12 oktober 2010). Met dit rapport maakt de Waerdse Tempel kenbaar dat de bezoekersaantallen en de omzet zijn gedaald. Als belangrijke oorzaak wordt de Toegangsstop genoemd.

Koninklijke Horeca Nederland (KHN), zijnde belangvertegenwoordiger van de horeca-ondernemers in Nederland, geeft aan dat de maatregel Toegangsstop niet effectief is. Als argument wordt genoemd dat met het vervroegen van de toegangstijden van de horeca, het alcoholgebruik van jongeren onder de 16 jaar, niet wordt aangepakt. KHN is voorstander van maatregelen van zelfregulering van de sector (beleid verantwoord schenken, naleving leeftijds grens bij verkoop alcohol).

### Conclusie effectmeting Toegangsstop

De conclusie van de effectmeting is dat een jaar na invoering van de gewijzigde toegangstijden de effecten beperkt zichtbaar zijn. Wat wel duidelijk naar voren komt, is dat de vervroegde tijden van invloed zijn op het tijdstip van uitgaan. In iets mindere mate heeft de maatregel ook effect gehad op het moment van thuiskomst. De vraag kan worden gesteld of zo kort na de invoering van de Toegangsstop aantoonbare effecten te verwachten zijn. Om daar zekerheid over te krijgen, is blijvende monitoring noodzakelijk. Wat betreft het draagvlak voor de aangepaste uiterste toegangstijden, is het draagvlak onder de bevolking vrij breed. Het zijn jongeren en frequente horecabezoekers die negatief zijn over de maatregel. De horeca is verdeeld over een Toegangsstop. Het gaat hierbij naast de 'natte' horeca als cafés, dancings en discotheken ook om eetcafés, snackbars en shoarmazaken. Circa de helft van de ondernemers staat negatief tegenover de maatregel van de gewijzigde uiterste toegangstijden.

### **3. EMOVO gezondheidsonderzoek**

De GGD Hollands Noorden heeft in het kader van EMOVO (Elektronische Monitoring en Voorlichting) onderzoeksgegevens onder 11.000 jongeren verzameld (meting in 2009 en rapportage in 2010). Jongeren, in de vierde klassen van het Voortgezet Onderwijs, zijn bevraagd over leefstijl, gezondheid, thuissituatie en vrije tijd. Dit EMOVO-rapport, dat inzicht geeft in het alcoholgebruik onder jongeren in Noord Holland, is in januari 2011 door het college van Heerhugowaard voor kennisgeving aangenomen en ter informatie aangeboden aan de commissie MO.

#### Resultaten

Het belangrijkste resultaat is dat het alcoholgebruik onder jongeren is gedaald. Deze daling geldt vooral voor jongeren onder de 16 jaar. Nog altijd geldt dat ruim de helft van de jongeren onder de 16 jaar alcohol heeft gedronken; deze jongeren worden beschouwd als actuele alcoholgebruikers. Ten opzichte van 2005 is het actuele alcoholgebruik gedaald met 24%. Het alcoholgebruik van 16 jaar en ouder is minimaal afgenomen. Voor nadere informatie over de onderzoeksgegevens wordt verwezen naar bijlage d.

#### Gezondheidsonderzoek basis voor lokaal gezondheidsbeleid

De uitkomsten van het EMOVO onderzoek worden meegenomen in de peiler educatieve preventie van het programmaplan "Naar een nuchter Noord Kennemerland". De bedoeling is dat in het nieuwe kader lokaal gezondheidsbeleid, planperiode 2011-2014, het alcoholgebruik onder jongeren (en ouderen) opnieuw een speerpunt zal zijn. Wat betreft de doelgroep, wordt in het programmaplan van 2009 vermeld dat het vervolgplan voor 2011-2014 zal worden verbreed naar de doelgroep jongeren naar ook 16+. Gezien de wettelijke taken van de gemeente op het gebied van jeugd, stellen wij voor de leeftijdsgroep voor het Centrum voor Jeugd en Gezin te hanteren: dus tot 23 jaar.

### **4. Stand van zaken uitvoering Toegangsstop in Heerhugowaard**

De Toegangsstop is in Heerhugowaard geëffectueerd per 1 maart 2010 en per 1 juli 2010 versoepeld van 24.00 uur naar 01.00 uur (in navolging van de gemeente Hoorn). De looptijd van de proefperiode was tot 1 maart 2011. In afwachting van de benodigde bestuurlijke besluitvorming over de Toegangsstop (op basis van een evaluatie) is in de lijn van het raadsbesluit van 21 september 2009 de proefperiode tijdelijk verlengd van 1 maart 2011 naar uiterlijk 1 juli 2011.

Hierop heeft de Waerdse Tempel bezwaar aangetekend en bij de rechter een verzoek ingediend voor een voorlopige voorziening. Dit verzoek is door de voorzieningenrechter toegekend, waarmee het besluit voor tijdelijke verlenging van de proefperiode van de Toegangsstop is geschorst. Op dit moment geldt weer het 'oude regime' van de oorspronkelijke exploitatievergunningen.

Het is aan de gemeenteraad om als kaderstellend orgaan om, in het kader van het gezondheidsbeleid, een nieuw besluit te nemen over het al dan niet instellen van een Toegangsstop.

### **5. Samenvatting en conclusie**

De Toegangsstop is één van de maatregelen in een integrale aanpak van alcoholmatiging jeugd. De conclusie van de effectmeting is dat, één jaar na invoering van de Toegangsstop, de effecten beperkt zichtbaar zijn waar het gaat om alcoholgebruik en uitgaansgerelateerde overlast. Daar waar het om 'gezondheid' gaat, zijn de voortekenen van effect zichtbaar. Aantoonbaar is dat jongeren eerder uitgaan en iets eerder thuis zijn. Opvallend is ook dat bij jongeren in de gemeenten waar een Toegangsstop is ingevoerd, zich een verandering voordoet. Meer jongeren ervaren zelf de nadelige gevolgen van het uitgaan

bij hun sociale activiteiten zoals sport en familiebezoek. Zekerheid over de effecten van de Toegangsstop kan worden verkregen door uitvoering van de aanpak alcoholmatiging jeugd voort te zetten en te monitoren. Geconcludeerd kan worden dat de Toegangsstop (nog) geen aantoonbaar effect heeft op de vermindering van alcoholgebruik onder jongeren en uitgaansoverlast. De veronderstellingen dat de maatregel een positieve bijdrage levert aan de gezondheid van jongeren (eerder uitgaan, eerder thuis, fitter voelen), lijkt te worden bekrachtigd. Feitelijk is geconstateerd dat jongeren eerder uitgaan en eerder thuis zijn (met als veronderstelling: men voelt zich fitter). Verder laat het onderzoek zien dat er geen aantoonbare neveneffecten zijn van de Toegangsstop, zoals het elders uitgaan, een toename van indrinken en een daling van omzet bij de horeca.

#### *Juridische grondslag*

Voor de implementatie van de Toegangsstop in Heerhugowaard moeten de vergunningen voor de horeca worden aangepast. Deze bevoegdheid ligt bij de burgemeester, maar deze wordt op dit moment nog ingekaderd door het besluit van de gemeenteraad van 21 september 2009. Voor de juridische grondslag dient de gemeenteraad een nieuw besluit te nemen voor het instellen van een Toegangsstop. Aangezien de Toegangsstop deel uitmaakt van een integrale aanpak van het gezondheidsbeleid, wordt aan de gemeenteraad gevraagd een standpunt in te nemen ten aanzien van de voortzetting van de Toegangsstop horeca in Heerhugowaard.

#### *Opties voor standpuntbepaling Toegangsstop:*

1. Instellen van een Toegangsstop van 01.00 uur voor wederom een proefperiode van één jaar, per 1 juli 2011 en in afwachting van de volgende effectmeting, uiterlijk in april 2012 een definitief besluit nemen t.a.v. de Toegangsstop.
2. Structureel instellen van een Toegangsstop van 01.00 uur, per 1 juli 2011.
3. Voorlopig afzien van het instellen van de Toegangsstop, in afwachting van de effecten en de resultaten van de Toegangsstop in West Friesland, en in 2012 een definitief besluit nemen t.a.v. de Toegangsstop.  
*Een tweede effectmeting zal na (wederom) één jaar worden uitgevoerd (eind 2011/ begin 2012).*
4. Afzien van het instellen van een Toegangsstop en het beleid alcoholmatiging jeugd vorm geven aan de hand van de overige maatregelen uit het programmaplan "naar een nuchter Noord Kennemerland".  
*Het effect van alcoholmatiging wordt gemonitord d.m.v. het EMOVO onderzoek.*

#### Bijlagen

- a. Programma "Naar een nuchter Noord Kennemerland".
- b. Overzicht stand van zaken uitvoering maatregelen programmaplan "Naar een nuchter Noord Kennemerland".
- c. Rapportage "Effectmeting gewijzigde toegangstijden horeca", I & O Research, februari 2011.
- d. EMOVO onderzoek van GGD Hollands Noorden, december 2010.
- e. Handout van presentatie resultaten effectmeting gewijzigde toegangstijden.

De bijlagen a, b, d en e liggen ter inzage in de leeskamer.

NB

In het kader van de aanpak alcoholgebruik onder jongeren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Omdat deze onderzoeken deel uitmaken van de uitvoering van het programma "Naar een nuchter Noord Kennemerland", wordt onderstaand volstaan met slechts het noemen van de stukken en sites:

- "Alcohol en Jongeren in Noord-Kennemerland Herhaalmeting nalevingsonderzoek", Universiteit Twente, november 2010 (het zogenaamde Mystery-guestonderzoek);
- Hokken en keten: een onderzoek/ inventarisatie van hokken en keten in Noord Holland, Primo, okt 2009;
- [www.alcoholonderde16natuurlijknet.nl](http://www.alcoholonderde16natuurlijknet.nl)
- [www.westfrisland.nl](http://www.westfrisland.nl)

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,

de burgemeester,

  
  
Advies commissie Maatschappelijke Ontwikkeling d.d. 06 april 2011

Bespreekstuk

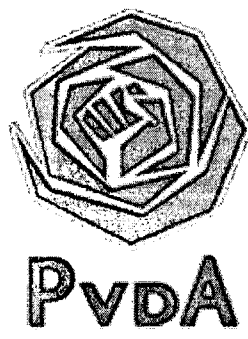
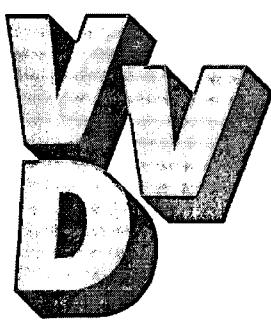
Raadsvergadering:	26 APR 2011
Besluit:	Verwerpen
Voorstelnummer:	

(A)

Agendapunt 7/Voorstel nr. 2011050

Amendement Toegangsstop

Voor: WD, PvdA (1), GL entree  
Tegen: COA, BB, VSP, CU, HOP, DB



**GROENLINKS**

Onderwerp: Toegangsstop

De raad van de gemeente Heerhugowaard in vergadering bijeen d.d. 26 april 2011

Ondergetekenden stellen voor het ontwerpbesluit 3 aan te vullen als volgt:

- En voortvarend de navolgende zaken vanuit 'naar een nuchter Noord Kennemerland' ter hand te nemen: - Ouderparticipatie; o.a. laten bellen door de politie wanneer kinderen (teveel) alcohol nuttigen. -Horecastappenplan i.s.m. de horeca tot stand brengen en geregeld overleg voeren met de horeca. -Regionaal handhavingsplan opstellen en
- Discussie met winkeliers organiseren over verkoop van alcohol onder 16 jaar

Toelichting:

Wij menen dat bewustwording van de gevolgen van alcoholgebruik door jongeren tot 23 jaar zoveel als mogelijk moet worden gerealiseerd en zien bovenstaande punten als de meest efficiënte maatregelen daartoe. Of de toegangsstop ook als efficiënte maatregel zou kunnen werken houden wij afhankelijk van de evaluatie van de effecten en de resultaten van de toegangsstop in West-Friesland afgezet tegen de maatregelen zoals de genoemde punten en het overige beleid vanuit het programmaplan 'naar een nuchter Noord Kennemerland'.

Fractie VVD

Fractie PvdA

Fractie Groen Links