

6. SAMENVATTING

In dit afsluitende hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van het onderzoek naar sluitingstijdenregimes in Nederlandse gemeenten. In de Alcoholnota 2001-2003 wordt gesproken over problemen die kunnen ontstaan door (overmatig) alcoholgebruik tijdens het uitgaan. In juni 2000 heeft het Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat een ‘Stimuleringsplan Veilig Uitgaan’ uitgebracht om te proberen het geweld op straat te verminderen. Eén van de adviezen uit het ‘Stimuleringsplan Veilig Uitgaan’ is geweest dat er meer aandacht besteed moet worden aan het afstemmen van de openingstijden van uitgaansgelegenheden, droge horeca en detailhandel.

In de Alcoholnota 2001-2003 staat dat dit advies wordt onderschreven door het kabinet. Om inzicht te krijgen in de verschillende regimes heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL opdracht gegeven hiernaar onderzoek uit te voeren. Gekeken is óf en zo ja welke bijdrage de diverse regimes in de praktijk hebben geleverd aan de lokale veiligheid, aan alcoholmatiging, aan de plaatselijke economie, bezoekers van buiten de gemeente (toerisme) en de verkeersveiligheid.

De doelstellingen van het onderzoek zijn tweeledig. Enerzijds dient het onderzoek informatie te geven over de sluitingstijden in Nederland. Anderzijds is getracht inzicht te verkrijgen in de invloed van verschillende sluitingstijdenregimes op: 1. de openbare orde (lokale veiligheid); 2. alcoholpreventie (alcoholmatiging); 3. de plaatselijke economie; 4. bezoekers van buiten de gemeente (toerisme); en 5. de verkeersveiligheid. Het accent heeft hierbij gelegen op openbare orde en alcoholpreventie.

Voor het onderzoek zijn 150 Nederlandse gemeenten benaderd, waarbij van 137 gemeenten een ingevulde vragenlijst is ontvangen. Dit is een respons van 91%. Tevens zijn acht gemeenten op een meer kwalitatieve wijze nader onderzocht. Voor alle duidelijkheid dient te worden opgemerkt dat met horecavoorzieningen met name de uitgaansgelegenheden als cafés, discotheken, snackbars, restaurants, hotels en pensions worden bedoeld. De sluitingstijden(regimes) voor overige gelegenheden (paracommerciële en levensmiddelenzaken) zijn zodanig dat (onderlinge) vergelijkingen niet goed mogelijk zijn.

6.1 Regimes

Allereerst kan worden gesteld dat de diversiteit aan gehanteerde regimes groot is. Het categoriseren van de regimes is dan ook niet eenvoudig gebleken. In het onderzoek wordt daarom een onderscheid gemaakt naar drie typen (horeca)voorzieningen waar alcohol verkrijgbaar is. Tot groep 1 behoren de uitgaansgelegenheden (cafés/bars en discotheken), snackbars met en zonder alcoholvergunning, restaurants, hotels en pensions. Met groep 2 worden de paracommerciële gelegenheden zoals sportkantines, sociaal-culturele voorzieningen, theaters en studentenverenigingen bedoeld. In groep 3, tenslotte, zitten de levensmiddelenzaken (regulier en avond/nachtzaken) en slijterijen. Uit een eerste inventarisatie is gebleken dat met name groep 1 relevant is in het kader van sluitingstijdenregimes.

Drie hoofdcategorieën

Aan de hand van de verzamelde gegevens zijn drie hoofdcategorieën van sluitingstijdenregimes onderscheiden, waarbij is gelet op het al dan niet hanteren van sluitingstijden en vervolgens op de verschillen in sluitingstijden door de week en in het weekeinde.

- Tot de eerste categorie, categorie A, behoren 75 (54%) van de onderzochte gemeenten. In deze gemeenten sluiten de gelegenheden door de week op een ander tijdstip dan in het weekeinde.
- De tweede categorie, categorie B, bestaat uit 42 (31%) van de onderzochte gemeenten. In deze gemeenten sluiten de gelegenheden door de week op hetzelfde tijdstip als in het weekeinde.
- Tot de laatste categorie, categorie C, behoren 20 (15%) van de onderzochte gemeenten. Deze gemeenten hanteren geen tijdstip waarop de gelegenheden moeten sluiten.

Zeven sluitingstijdenregimes

De drie hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in zeven verschillende sluitingstijdenregimes. Behalve op het tijdstip van sluiting van de gelegenheden is ook gelet op het feit of de verschillende gelegenheden binnen groep 1 (cafés, discotheken, snackbars, restaurants, hotels en pensions) allemaal gelijk of ongelijk sluiten.

- In gemeenten met regime A1 hebben de diverse soorten gelegenheden zowel door de week als in het weekeinde gelijke sluitingstijden, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde. In totaal 30 gemeenten (22%) hanteren een dergelijk regime.
- Bij regime A2 verschillen de sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden in het weekeinde van elkaar, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde. Er zijn tien gemeenten (7%) die een dergelijk regime hanteren.
- In gemeenten met regime A3 verschillen de sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden door de week van elkaar, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde. In totaal vijf gemeenten (4%) hebben een dergelijk regime.
- Er zijn in totaal 30 gemeenten (21%) met een regime A4. Hier verschillen de sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden zowel in het weekeinde als door de week van elkaar, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde.
- Bij regime B1 zijn de sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden zowel door de week als in het weekeinde gelijk, terwijl het sluitingsuur door de week gelijk is aan die in het weekeinde. In totaal 22 gemeenten (16%) hanteren een dergelijk regime.
- In gemeenten met een regime B2 verschillen de sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden zowel in het weekeinde als door de week van elkaar, terwijl het sluitingsuur door de week gelijk is aan die in het weekeinde. In totaal 20 gemeenten (15%) hanteren een dergelijk regime.
- Tenslotte zijn er 20 gemeenten (15%) die geen sluitingstijden hebben voor de diverse soorten gelegenheden (regime C).

Het blijkt dat de meeste gemeenten in de steekproef regime A1 of A4 hanteren. In de 30 gemeenten (22%) met regime A1 hebben de diverse soorten gelegenheden zowel door de week als in het weekeinde gelijke sluitingstijden, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde. In de 30 gemeenten (21%) met regime A4 verschillen de

sluitingstijden van de diverse soorten gelegenheden zowel in het weekeinde als door de week van elkaar, terwijl het sluitingsuur door de week vroeger is dan in het weekeinde. Overigens wordt in twee vijfde (41%) van de gemeenten gewerkt met ontheffingen van de sluitingstijden.

6.2 Beleid

Een ruime meerderheid, namelijk 115 (85%) van de 137 gemeenten heeft het gevoerde regime opgenomen in het (horeca)beleid of vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waarbij de helft van hen aangeeft dat tussen 1995 en 2001 te hebben gedaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een aantal gemeenten (20: 15%) geen sluitingstijden heeft vastgelegd, wat leidt tot vrije sluitingstijden. Daarnaast hebben een paar van deze gemeenten de vrije sluitingstijden als zodanig wel vastgelegd in gemeentelijke stukken.

Een derde (34%) van de 137 onderzochte gemeenten heeft het sluitingstijdenregime de afgelopen jaren gewijzigd. De meest voorkomende verandering (46% van de 46 gemeenten) betreft een verruiming van de sluitingstijden. De belangrijkste reden hiervoor is het willen verbeteren van de openbare orde, de lokale veiligheid en de overlastproblematiek.

Daarnaast worden in 93% van de 115 gemeenten, die het sluitingstijdenregime hebben vastgelegd in het beleid of de APV, de sluitingstijden gecontroleerd. In 60% van de onderzochte gemeenten wordt aangegeven dat de feitelijke sluitingstijden overeenkomen met het vastgelegde regime. De handhaving van de regimes wordt meestal uitgevoerd door de politie in samenwerking met de gemeente. Ondernemingen die niet voldoen aan de richtlijnen worden gewaarschuwd en vervolgens gesanctioneerd.

6.3 Praktijk

In de dagelijkse praktijk blijkt er sprake te zijn van een aantal knelpunten omtrent sluitingstijdenregimes. De belangrijkste knelpunten zijn: het ontbreken van handhavingsmiddelen en de beperkte sanctiemogelijkheden. Verder worden genoemd: het ontbreken van afstemming met de buitenwijken en gemeenten in de regio; en het vervoer voor bezoekers tijdens piektijden.

In de case-gemeenten blijkt dat het belangrijkste punt van aandacht omtrent sluitingstijden is dat bij vastgestelde sluitingstijden grote groepen bezoekers gelijktijdig op straat komen te staan. De oplossingen die hiervoor worden bedacht zijn vrije sluitingstijden, waarmee in Groningen positieve ervaringen worden opgedaan, maar ook het toekennen van ontheffingen of het instellen van een toelatingsstop, een afkoeluur of een alcoholstop. Daarbij worden eveneens de sluitingsuren van de diverse horecagelegenheden op elkaar afgestemd. Zo is het in enkele gemeenten mogelijk om na de sluiting van een discotheek nog wat te eten bij een snackbar. Al deze maatregelen hebben als achterliggend idee dat niet alle bezoekers in een uitgaansgebied gelijktijdig naar huis gaan, waardoor de openbare ordeproblematiek wordt gereguleerd.

Een belangrijke factor in het geheel is dat er duidelijke afspraken zijn tussen horeca, politie en gemeente. Met name de openbare orde, maar in zekere mate ook alcoholpreventie en verkeersveiligheid, worden hierdoor positief beïnvloed.

Ten slotte blijkt uit de cases dat in veel gemeenten het sluitingstijdenregime in de loop der jaren wordt aangepast aan de plaatselijke situatie. Er zijn wat dit betreft geen algemene ontwikkelingen vast te stellen. Overlast rond bijvoorbeeld snackbars wordt in de ene gemeente opgelost door het vrijgeven van sluitingstijden, terwijl een andere gemeente juist kiest voor het vervroegen of strenger handhaven van de sluitingstijden. Er zijn hier op basis van de inventarisatie geen eenduidige richtlijnen voor te geven.

6.4 Verbanden

Er zijn geen verbanden aangetroffen tussen de verschillende soorten regimes enerzijds en de gemeentegrootte, regio of het aantal horecavoorzieningen anderzijds. Ook het feit of een gemeente als een toeristisch centrum wordt gezien houdt geen verband met het gevoerde regime. Er wordt in het algemeen eveneens geen onderscheid gemaakt maar seizoenen wat betreft de gehanteerde sluitingstijden.

Verreweg het belangrijkste doel van de gehanteerde regimes is de verbetering van de openbare orde en veiligheid. De helft van de onderzochte gemeenten constateert daarbij een positieve invloed van het regime op de openbare orde en veiligheid. Een relatie met de plaatselijke economie, de verkeersveiligheid, alcoholpreventie of het aantal bezoekers uit omliggende gemeenten (toerisme) wordt minder vaak genoemd.

6.5 Tot slot

In het onderzoek is gekeken naar de verschillende sluitingstijdenregimes in Nederland en de invloed op 1. openbare orde; 2. alcoholpreventie; 3. de plaatselijke economie; 4. bezoekers van buitenaf (toerisme) en 5. de verkeersveiligheid. Er is een indeling van regimes gemaakt en vervolgens is gekeken of gemeenten hierin ook verschillen op basis van gemeentegrootte, het zijn van een toeristisch centrum en aantallen horecagelegenheden.

Het blijkt dat de verdeling van regimes over de gemeenten heel divers is. Gemeenten hanteren niet een bepaald regime vanwege het feit dat ze een grote of kleine gemeente, of wel of geen toeristisch centrum zijn. De keuze voor een bepaald regime wordt vaak ingegeven door de lokale situatie op een bepaald moment. Een gemeente besluit dan al of niet een verandering door te voeren. Een belangrijke reden voor veranderingen in het regime is vaak de wens om de openbare orde en veiligheid te verbeteren. Gemeenten geven vaak aan dat er op dit aspect positieve effecten worden geconstateerd. De overige aspecten lijken minder belangrijk te zijn voor gemeenten om veranderingen door te voeren.

Al met al is het niet eenvoudig om voor gemeenten aan te geven welk regime ze moeten toepassen om bepaalde problemen op te lossen of te verbeteren. Gemeenten zullen eerst goed de lokale situatie moeten inventariseren, waarna vervolgens voor een bepaald regime kan worden gekozen. De resultaten uit deze inventarisatie kunnen daarbij als richtlijn dienen.