

Sluitingstijdenbeleid voor horeca

Sluitingstijdenbeleid voor de horeca is gericht op het creëren van een aantrekkelijk uitgaansleven en op de preventie van uitgaansgeweld en -overlast. Het beleid geldt voor cafés en discotheken, maar ook voor de ‘droge horeca’ zoals snackbars. Goed sluitingstijdenbeleid zorgt dat het uitgaanspubliek vroeger uitgaat, verspreid naar huis gaat, minder alcohol drinkt en voor minder overlast en agressie zorgt. De drie meest voorkomende varianten zijn: het vervroegen, verruimen en het reguleren van sluitingstijden.

DOEL EN DOELGROEP

De doelgroep van deze maatregel bestaat uit uitgaanspubliek. In het bijzonder uitgaanspubliek dat laat uitgaat, veel alcohol drinkt en voor overlast en agressie zorgt. Al het uitgaanspubliek krijgt echter met dezelfde regels rond sluitingstijden te maken.

Ieder sluitingstijdenregime heeft een eigen doelstelling:

- **Openingstijden vervroegen:** bevordert vroeger uitgaan en vermindert alcoholgebruik voor, tijdens en na het uitgaan.
- **Openingstijden verruimen:** vermindert piekdrukke, verspreidt het publiek om zo uitgaansgeweld te verminderen. Soms worden tijden verruimd om ‘binge-drinken’ voor het vroege sluitingsuur tegen te gaan.
- **Afkoeluur (licht aan, muziek zacht, tap dicht):** zorgt dat het uitgaanspubliek rustig wordt, waardoor ze de horeca beheerst verlaten. Uiteindelijk doel is een vermindering van uitgaansgeweld en uitgaansoverlast.
- **Venstertijden (wel eruit, niet meer erin):** bevordert een vermindering van het alcoholgebruik en spreiding van de drukke, zodat overlast en uitgaansgeweld verminderen.
- **Vervroegen sluitingstijden:** zorgt voor minder overlast later op de avond, meer nachtrust voor omwonenden en minder alcoholgebruik en uitgaansgeweld.

Afhankelijk van het effect dat een gemeente wil bereiken, wordt een sluitingstijdenregime gekozen. Let op: sommige doelen gaan niet goed samen. Verruiming van openingstijden wordt vaak toegepast om uitgaansgeweld te verminderen (spreiding van het publiek) en overlast voor omwonenden te beperken. Verruiming zou echter ook voor meer alcoholgebruik kunnen zorgen, wat agressie kan vergroten.

WERKZAME BESTANDELEN

Door de openings- en sluitingstijden van horeca te wijzigen, kan het gedrag van uitgaanspubliek worden beïnvloed. Sluitingstijden kunnen bijvoorbeeld een effect hebben op de hoeveelheid alcohol dat wordt gebruikt. Korter uitgaan zou kunnen zorgen voor minder alcoholgebruik en gefaseerde sluiting voor gespreid vertrek van publiek en minder drukte, met minder agressie als gevolg.

PROBLEEMANALYSE EN CONTEXT

De volgende problemen zijn leidend in het bepalen van het sluitingstijdenregime:

- Agressieve sfeer, overlast (geluidsoverlast, vernieling) en geweld in de openbare ruimte als de horeca sluit en het publiek naar buiten gaat (piekdrukke).
- Alcoholmisbruik gedurende de avond; jongeren gaan laat uit, waarbij ze eerst indrinken en tijdens het stappen blijven drinken.
- Omwonenden klagen na een uitgaansavond over overlast en/of vernielingen door uitgaanspubliek.

Uit onderzoek blijkt dat verschillende factoren bijdragen aan uitgaansgeweld, zoals drukte en alcohol:

- Een gebrek aan differentiatie in sluitingstijden kan zorgen voor piekdrukke als de horeca leegstroomt. Hetzelfde geldt voor een gebrek aan voldoende vervoersmogelijkheden naar huis (zoals taxi's, nachtbussen) waardoor mensen langer in het uitgaansgebied blijven hangen.
- Alcohol beïnvloedt de hersenen, waardoor het beoordelingsvermogen vermindert en remmingen wegvallen.

Grote gemeenten

Met name in grotere gemeenten is de noodzaak voor sluitingstijdenbeleid het grootst omdat er daar vaak sprake is van een druk uitgaansleven en horecaconcentratiegebieden. Omwonenden kunnen hinder ondervinden en de bezoekersstromen zijn het grootst en meest divers.

versie
Augustus 2015

AANVULLENDE MAATREGELEN

Gemeenten combineren hun sluitingstijdenbeleid vaak met bepaalde voorwaarden voor de horeca. Denk aan verplicht gecertificeerde portiers aan de deur, het voorkomen van geluidsoverlast, [huisregels voor horeca](#) en het instellen van venstertijden. Daarnaast zetten gemeenten rond de drukste uren extra toezicht in, zoals [politie](#), [SUS-teams](#) en [BOA's](#). Ook de afvoer van uitgaanspubliek (nachtvervoer: taxi en OV) is van belang als men op bepaalde tijdstippen drukte verwacht.

RESULTATEN

Te verwachten effecten

Door sluitingstijden te wijzigen, hoopt men het gedrag van het uitgaanspubliek in positieve zin te beïnvloeden. Nationaal en internationaal onderzoek tonen echter uiteenlopende effecten van sluitingstijdenbeleid aan.

Bewijs en onderzoek/evaluatie

In gemeenten als Breda, Den Helder, Lisse Amsterdam en regio West-Friesland is de wijziging van de sluitingstijden geëvalueerd. Deze evaluaties werden uitgevoerd door de gemeente zelf of een extern bureau.

De volgende onderdelen zijn o.a. geëvalueerd:

- Het aantal deelnemende horecagelegenheden.
- De motieven van de horeca voor deelname en hun ervaringen met het beleid (duidelijkheid, naleving, regeldruk, etc.).
- De ervaring van de handhavers (gemeente).
- De ervaring van bewoners en politie.
- De toename/afname van de verstoring van de openbare orde.
- De mate van spreiding van het uitgaanspubliek (minder piekdruk).
- De eventuele wijziging in het tijdstip van uitgaan.
- De eventuele wijziging qua uitgaven tijdens uitgaan.
- De waardering voor het uitgaansgebied door het publiek.
- De effecten op het indrinken en alcoholgebruik tijdens het uitgaan.
- De effecten op uitgaansgerelateerde incidenten en meldingen van overlast.

Gemeenten die hun sluitingstijdenregime voor 2002 wijzigden, zagen geen effect op alcoholgebruik. Uit internationaal onderzoek blijkt echter dat het verruimen van openingstijden wel vaak voor meer alcoholgebruik zorgt. Vervroeging van het

uitgaansuur zorgt in geringe mate voor minder alcoholgebruik, blijkt uit de evaluatie van de regio West-Friesland. In het kleine uitgaansgebied in Lisse had een verruiming van de openingstijden echter helemaal geen effect op het alcoholgebruik.

Verruiming van de openingstijden blijkt in het buitenland meestal voor meer overlast en agressie te zorgen. Vervroegde sluitingstijden leveren juist minder incidenten op. In Nederland lijkt deze conclusie niet op te gaan; gemeenten met verruimde sluitingstijden zijn het meest positief over het effect op veiligheid.

Om het uitgaanspubliek over de avond te spreiden, zijn in het centrum van Amsterdam de sluitingstijden van snackbars ('droge horeca') verruimd ten opzicht van cafés en discotheken ('natte horeca'). Deze proef leidde tot een lichte toename van geweld. De proef is inmiddels beëindigd.

In Den Helder heeft men [een vrijer sluitingstijdenbeleid](#) voor zowel natte horeca als voor horeca met terrassen ingevoerd na eerder een strakker sluitingstijdenbeleid te hebben gevoerd.

WODC-oordeel over effectiviteit

Onderzoek laat een divers beeld zien van de effecten van sluitingstijden; gunstig, dan wel ongunstig. De effectiviteit van maatregelen op het terrein van verruiming en het vrijgeven van sluitingstijden is onbekend.

Bron: Evaluatie Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan: Kennis over effectiviteit" (2011). Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC).

Hoe kun je het effect meten?

De effecten zijn vooral goed meetbaar als de doelstellingen SMART zijn geformuleerd. Bij deze aanpak gaat het om:

- De mate van alcoholconsumptie (indrinken, alcoholgebruik tijdens uitgaan, nadrinken en het totale alcoholgebruik) voor en na de sluitingstijdenwijziging.
- De hoeveelheid uitgaansgeweld en -overlast voor en na de wijziging.
- Het aantal meldingen van overlast van omwonenden voor en na de wijziging.
- Het draagvlak bij de horeca.
- De naleving van de sluitingstijden door de horeca.
- Het draagvlak bij het uitgaanspubliek.

versie
Augustus 2015

Negatieve neveneffecten

Naast gewenste effecten, kunnen er ook ongewenste effecten optreden:

- Omzetzijnering bij de horeca omdat de openingstijden worden beperkt (zie bijvoorbeeld in Den Helder).
- Extra drukte rond de uiterste toegangstijden en sluitingstijden, en daardoor extra overlast voor omwonenden.
- Verandering in het drinkgedrag: meer in- of nadrinken.
- ‘Horecatoerisme’ naar buurgemeenten met een ander sluitingstijdenbeleid.
- Hogere kosten, bijvoorbeeld extra personeelskosten omdat er meer of langer toezicht moet worden ingezet.

TOEPASSING EN UITVOERING

De wijziging of invoering van een sluitingstijdenregime is een zware maatregel in de ontwikkeling en uitvoering, gezien de diverse belangen en uiteenlopende politieke standpunten over de voor- en nadelen ervan.

Betrokken partijen en hun rol

- **Gemeente:** bepaalt, in overleg met belanghebbenden, het sluitingstijdenbeleid en eventuele extra maatregelen en voorwaarden. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van het beleid.
- **Horeca:** moeten sluitingstijden naleven en eventuele voorwaarden uitvoeren. Meer informatie voor horeca over sluitingstijden is op te vragen bij [Koninklijke Horeca Nederland](#).
- **Politie:** handhaving van het beleid, extra toezicht rond (eventuele) uiterste toegangs- en sluitingstijden. Meer praktische informatie over sluitingstijdenbeleid voor de politie staat in het instrument ‘Aanpak Uitgaansgeweld’ op Politie Kennisnet.

Fasering

1. Doelstelling bepalen: minder alcoholgebruik, minder overlast, minder agressie, spreiding uitgaanspubliek, etc.
2. Beleid bepalen en afwegen van de belangen van horeca, omwonenden, handhavers en uitgaanspubliek.
3. Beleid vaststellen en communiceren naar belanghebbenden, draagvlak creëren. 0-meting uitvoeren ten behoeve van de evaluatie.
4. Beleid, voorwaarden, afspraken en de handhaving vastleggen, bijvoorbeeld in de Algemene Plaatselijke Verordening.
5. Handhaving van het beleid door gemeente en/of politie.

6. Evaluatie: evalueer de uitvoering, de handhaving, het draagvlak bij alle betrokkenen en het effect van de maatregel.

Aandachtspunten

Wijzigingen in de sluitingstijden kunnen nadelige gevolgen hebben voor de horeca. Denk bijvoorbeeld aan inkomstenderving bij beperking van de openingstijden. Een goede relatie met de horeca is daarom een voorwaarde. Ook moet er voldoende vertrouwen zijn dat de horeca afspraken naleven.

Wanneer er ‘natte horeca’ (cafés, discotheken) en ‘droge horeca’ (snackbars) zijn, moet het sluitingstijdenbeleid hiermee rekening houden om bezoekersstromen te reguleren. Piekdrukke bij snackbars na sluiting van cafés en discotheken moet bijvoorbeeld worden voorkomen.

Met name twee onderdelen bij de invoering of wijziging van het sluitingstijdenbeleid zijn lastig:

1. **Overeenstemming bereiken over sluitingstijdenbeleid:** er spelen diverse belangen in het uitgaansleven. De ervaring leert dat omwonenden vaak negatief staan tegenover een verruiming van openingstijden (meer overlast later op de avond). Horecaondernemers staan doorgaans positief tegenover een verruiming, mits dit rendabel is. Hoe langer men open is, hoe meer bezoekers komen die bovendien langer blijven, is de gedachte. Het uitgaanspubliek staat doorgaans positiever tegenover een verruiming dan een beperking van de openingstijden. Deze belangen en het effect dat de gemeente wil bereiken, moeten worden afgewogen in de keuze voor het sluitingstijdenbeleid.
2. **Naleving / handhaving sluitingstijdenbeleid:** voor een succesvol sluitingstijdenbeleid is handhaving belangrijk. Doorgaans controleren toezichthouders van de gemeente en/of de politie de horeca. Hiervoor moet voldoende personeel worden vrijgemaakt. Sommige gemeenten bedenken een eigen handhavingssysteem, zoals een puntensysteem: wanneer ondernemers zich niet aan afspraken houden, krijgen ze een strafpunt. Bij meer dan drie strafpunten verliest de horecaondernemer zijn ontheffing. Of de horeca moet na een overtreding van de regels gedurende minimaal één week vroeger op de avond sluiten. Er kan ook een dwangsom worden opgelegd; bij de derde overtreding kan de ontheffing voor verruiming van de sluitingstijden worden ingetrokken. Als een ondernemer zich zeer vaak onttrekt aan het sluitingstijdenbeleid, dan kan zelfs de vergunning van de ondernemer worden ingetrokken.

versie
Augustus 2015

Personele inzet en andere kosten

De wijzigingen in sluitingstijden kosten vooral tijd, met name in de fase waarin het beleid bepaald en vastgesteld wordt. Ook moeten de horeca, het uitgaanspubliek en de omwonenden op de hoogte worden gesteld van de wijzigingen. Daarnaast kan een wijziging van het sluitingstijdenbeleid meer personeelskosten met zich meebrengen voor horeca en politie, wanneer personeel extra of langer wordt ingezet.

Hulpmiddelen en instructies

In het [dossier Uitgaansgeweld](#) van het CCV staan diverse praktijkvoorbeelden, beleidsplannen en evaluaties van sluitingstijdenbeleid. Speciaal voor de politie is een praktische infosheet beschikbaar over sluitingstijdenbeleid in het instrument 'Aanpak Uitgaansgeweld' op Politie Kennisnet. Ook is meer informatie (met voorbeelden) te vinden in de infosheet '[Sluitingstijdenbeleid](#)'.

Kwaliteitsborging

Door middel van een evaluatie kan de kwaliteit van de uitvoering en het effect van sluitingstijdenbeleid bepaald worden.

Overdraagbaarheid

In principe kan sluitingstijdenbeleid in iedere gemeente worden uitgevoerd. Wel moet iedere gemeente, samen met belanghebbenden, bepalen welk effect en doel men wil bereiken met zijn sluitingstijdenbeleid. Op basis hiervan wordt het beleid dat het beste past bij de lokale gewenste situatie bepaald. Zo hebben gemeenten als Gouda, Groningen en Nijmegen vrije sluitingstijden. In regio West-Friesland zijn de sluitingstijden vervroegd. In onder andere Doetinchem, Tilburg en Nijmegen worden venstertijden toegepast.

MAATSCHAPPELIJKE DISCUSSIE

Het Actiegroep 'Vroeg op Stap' vroeg in 2007 aandacht voor het vroeger op stap gaan. Daaraan gekoppeld zit het vervroegen van de sluitingstijden van de horecabedrijven, waardoor o.a. het alcoholgebruik (van jongeren) wordt gematigd. Het kabinet heeft destijds de meningen over 'vervroegd stappen' verzameld in een [brochure](#).