

Centrum Veilig en Gezond Uitgaan

Sluitings-
tijdenbeleid



Een goed sluitingstijdenbeleid voor cafés, discotheken en snackbars is essentieel voor een aantrekkelijk uitgaansleven. De drie meest voorkomende varianten zijn: het vervroegen, verruimen en het reguleren van de sluitingstijden. Gemeenten willen zo bereiken dat jongeren vroeger uitgaan, verspreid naar huis gaan, minder alcohol drinken en voor minder overlast en agressie zorgen.

Hoe beïnvloeden de diverse sluitingstijdenregimes het gedrag van jongeren op gebied van alcoholgebruik, overlast en agressie? Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle implementatie en welke praktijkvoorbeelden zijn er van sluitingstijdenbeleid? De infosheet Sluitingstijdenbeleid biedt antwoord op deze en andere vragen. Deze publicatie richt zich daarbij specifiek op beleidsmedewerkers Openbare Orde & Veiligheid en Gezondheid bij gemeenten.

Sluitingstijdenregimes en hun effect

Er is een grote variëteit aan sluitingstijdenregimes. In deze infosheet lichten we drie typen toe:

1. *Verruiming van openingstijden*: de sluitingstijden van horeca worden verruimd of zelfs helemaal vrijgegeven. Gemeenten willen bereiken dat jongeren verspreid over de nacht naar huis gaan en daardoor voor minder overlast zorgen. Soms verruimen gemeenten de sluitingstijden in het kader van alcoholmatiging; op die manier wil men binge drinken (het drinken van grote hoeveelheden alcohol in één keer) rond sluitingstijd tegengaan.

2. *Regulering van de toegangstijden*: de uiterste toegangstijden worden vervroegd (toegangsstop). Een paar uur voor sluitingstijd worden geen nieuwe bezoekers meer toegelaten. Het doel is jongeren vroeger uit te laten gaan. Daarnaast verwacht men dat jongeren minder alcohol drinken en verspreid over de avond naar huis gaan.
3. *Vervroegde sluitingstijden*: de tijd dat de horeca open is, wordt verkort door de sluitingstijden te vervroegen. Met dit regime verwacht men dat er later op de avond minder overlast is en dat alcoholgebruik wordt gematigd.

Het aantal onderzoeken naar het effect van sluitingstijdenregimes is beperkt. Bovendien staan in het ene onderzoek overlast en agressie centraal, terwijl een ander zich richt op alcoholconsumptie. Dat maakt vergelijking lastig. Daarnaast is de informatie in deze infosheet deels gebaseerd op internationaal onderzoek. De drinkcultuur en het horecabeleid van andere landen verschillen van die in Nederland. Zo scoort Nederland in vergelijking met andere **Europese landen** hoog qua alcoholgebruik: Nederlandse jongeren drinken respectievelijk veel en vaak, maar bijvoorbeeld minder dan de jeugd in Groot-Brittannië.

Verruiming openingstijden

In Nederland is onder andere in Lisse, Breda en Amsterdam geëxperimenteerd met verruiming van de openingstijden. De horeca sloot één of twee uur later. Ook in Groot-Brittannië, Australië en Scandinavië zijn de openingstijden van horeca verlengd.

In Nederland zijn de resultaten van dit regime niet eenduidig. In **Breda** ervaren politie, gemeenten en sommige horeca minder overlast en agressie. Omdat jongeren meer verspreid over de nacht naar huis gaan, zijn er minder opstootjes. Omwonenden vonden de overlast juist toenemen, al werd er minder overlast gemeld bij de gemeente. Bovendien hadden omwonenden de indruk dat jongeren meer onder invloed waren door 'in te drinken'. In **Lisse** heeft de verruiming van de openingstijden van drie horecagelegenheden niet geleid tot een substantiële verandering in het alcoholgebruik. Het uitgaanspubliek daar dronk ongeveer evenveel alcohol voor, tijdens en na het uitgaan. In **Amsterdam** leidde een verruiming van de openingstijden tot meer geweldsincidenten.

Uit een **evaluatie** uit 2002 naar de effecten van diverse sluitingstijdenregimes in Nederland blijkt dat vooral gemeenten met vrije sluitingstijden, waarbij horeca zelf bepaalt hoe lang ze open blijven, een positief effect zien op de veiligheid. De gemeenten uit dit onderzoek die hun sluitingstijdenregime hadden gewijzigd, zagen geen effect op het alcoholgebruik.



In het buitenland zijn de effecten van verruimde openingstijden meer eenduidig. Uit bijna alle **internationale onderzoeken** naar de gevolgen van verruiming van openingstijden blijkt een sterk positief verband met alcoholgebruik, overlast en agressie. In **Scandinavië** zag men bijvoorbeeld een toename van alcoholgerelateerde incidenten, nadat de sluitingstijden van nachtclubs wijzigden van één uur 's nachts naar onbeperkt. In **Australië** was er een toename van geweld in de horeca die later sloten dan andere. In **Groot-Brittannië** nam het geweld niet toe door de vrije sluitingstijden, maar vond het later in de nacht plaats. In hoeverre dit effect is toe te schrijven aan het vrijgeven van sluitingstijden is niet duidelijk, aangezien ook extra veiligheidsmaatregelen waren getroffen. Het alcoholgebruik nam toe, ook al was het doel van vrije sluitingstijden om binge drinken tegen te gaan. Het aantal nachtelijke **alcoholgerelateerde noodgevallen** bij de Eerste Hulp in een ziekenhuis in Londen nam toe van 2,8 naar 8 procent.

Natte vs. droge horeca

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 en wordt mogelijk niet verlengd.

Gereguleerde toegangstijden

In regio West-Friesland is geëxperimenteerd met vervroegde toegangstijden. Na twaalf uur of één uur 's nachts, ongeveer vier uur voor sluitingstijd, mocht de horeca niemand meer toelaten. Op die manier werden jongeren gedwongen eerder uit te gaan. De sluitingstijden bleven ongewijzigd. Steeds meer gemeenten voeren bovendien de venstertijd in: een of twee uur voor sluitingstijd zijn nieuwe bezoekers niet meer welkom. Na de venstertijd moet de horeca er gesloten uitzien.

Een jaar na de invoering van de vervroegde toegangstijden in **West-Friesland** blijkt dat jongeren inderdaad vroeger uitgaan. Het beleid heeft iets minder effect op de tijd dat jongeren thuiskomen. Er is een geringe daling in de alcoholconsumptie onder jongeren. Of deze daling een toevallige schommeling is of het begin van een trend, zal de tijd moeten uitwijzen. Er is geen effect op overlast en agressie door horeca-bezoekers en hoe 'fit' de horecabezoekers zich over het algemeen voelen. De maatregel is echter niet overal op dezelfde wijze uitgevoerd. Ook heeft een aantal gemeenten de vervroegde toegangstijden tussentijds terugdraaid.

In **Breda** mocht de horeca een uur langer open blijven, mits er in dat uur geen nieuwe gasten werden toegelaten (venstertijd). Gemeente en politie registreerden minder incidenten met agressie en overlast, mede omdat bezoekers meer gespreid over de avond naar huis gaan. Naast gemeente en politie, ziet ook de horeca het publiek meer verspreid vertrekken, al ligt er een piek in de drukte rond de venstertijd. Of dit effect ook wordt bereikt met alleen een venstertijd, zonder verlenging van de openingstijden, is niet duidelijk.



Afkoeluur

In onder andere Amsterdam, Zandvoort en Breda werken de horeca met een afkoeluur (cooling down). In dit uur mag geen alcohol geschonken worden, het muziekvolume wordt teruggedraaid en een half uur voor sluitingstijd wordt het licht aangedaan. De **Amsterdamse politie** is blij met dit afkoeluur, omdat het uitgaanspubliek zo beheerster de horeca verlaat. De omwonenden klagen echter over meer overlast gedurende de nacht.

Vervroegde sluitingstijden

Er is in Nederland geen recent onderzoek gedaan naar het effect van vervroegde sluitingstijden. In Australië is het effect van beperkte openingstijden op geweld in de openbare ruimte wel onderzocht. In de regio waar de horeca eerder sloot, waren minder geweldsincidenten dan in de regio's waar de sluitingstijden ongewijzigd bleven. De onderzoekers wijzen erop dat, naast de vervroegde sluitingstijden, ook het gedrag van het barpersoneel en de activiteiten van de politie meespelen in de resultaten (Kypri et al., 2010).

Conclusie

Op basis van het beschikbare onderzoek naar sluitingstijden is niet duidelijk welk sluitingstijdenregime in Nederland het meest gunstige effect heeft op alcoholgebruik, overlast en agressie in het uitgaansleven.

Wat betreft alcoholgebruik blijkt uit internationaal onderzoek dat verruimde openingstijden vaak voor meer alcoholgebruik zorgen. Vervroeging van het uitgaansuur zorgt in geringe mate voor minder alcoholgebruik, blijkt in West-Friesland. Echter, in een klein uitgaansgebied als in Lisse had een verruiming van de openingstijden geen effect op het alcoholgebruik. Gemeenten die hun sluitingstijdenregime voor 2002 hadden gewijzigd, zagen in de praktijk geen effect op alcoholgebruik.

Wat betreft de veiligheid, blijkt verruiming van de openingstijden in het buitenland meestal voor meer overlast en agressie te zorgen; vervroegde sluitingstijden leveren minder incidenten op. In Nederland lijkt deze conclusie niet op te gaan; gemeenten met vrije sluitingstijden zijn het meest positief over het effect op veiligheid. Ook in Breda zorgt een verruiming van de openingstijden, in combinatie met een venstertijd, voor minder incidenten.

Meer onderzoek naar de effecten van diverse sluitingstijdenregimes op alcoholgebruik, overlast en agressie is nodig.

Implementatie en handhaving van sluitingstijdenbeleid

Gemeenten hebben lokale beleidsvrijheid op het gebied van het sluitingstijdenbeleid. Zij bepalen zelf welk beleid ze implementeren. Ervaring leert dat onderstaande factoren van belang zijn voor een goede implementatie.

Het formuleren van **heldere doelen** is belangrijk. Doorgaans wordt het sluitingstijdenbeleid gebruikt om vroeger uitgaan te bevorderen, alcoholgebruik voor, tijdens en na het uitgaan te verminderen, overlast en agressie aan te pakken en drukte over de nacht te spreiden. Formuleer deze doelen SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

Er spelen diverse **belangen** in het uitgaansleven. De ervaring leert dat omwonenden vaak negatief staan tegenover een verruiming van openingstijden. 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.

Wat vindt de horeca?

Koninklijke Horeca Nederland: "Sluitingstijdenbeleid is maatwerk. Aan sluitingstijdenbeleid moet lokaal vorm worden gegeven. De situatie in het uitgaansleven kan lokaal erg verschillen; een uitgebreid uitgaansgebied in een grote stad met een sterke regionale functie vraagt om ander beleid dan een handjevol cafés in een kleine gemeente met alleen stamgasten. Bij de invulling van het beleid moeten alle belanghebbenden betrokken en gehoord worden. Het is belangrijk dat de gemeente het beleid invult in overleg met de horeca. Houdt rekening met alle belangen op gebied van veiligheid, alcoholmatiging, toerisme/imago en het belang van ondernemers. Veranderingen in sluitingstijdenbeleid kunnen een flinke impact hebben op de bedrijfsvoering van met name uitgaanshoreca. Beleid moet alleen dan worden aangepast als ook concreet onderbouwd kan worden dat de wijziging een bijdrage levert aan het beoogde doel en dat de belangen van horecaondernemers niet onevenredig worden geschaad."

Horeca vroeger dicht: de mening van jongeren

Wat doen jongeren als de horeca twee uur eerder dichtgaat dan gebruikelijk? In 2009 heeft **Koninklijke Horeca Nederland** dit laten onderzoeken. De conclusie is dat een vijfde van de jongeren zegt dan niet meer uit te gaan. De helft van de jongeren vindt het een slecht idee, een kwart staat er juist positief tegenover. Jongeren denken dat dit beleid geen effect zal hebben op hun alcoholgebruik. 67 procent zegt evenveel te blijven drinken of zelfs meer, omdat ze eerder zullen beginnen met (veel) drinken of gaan 'nadrinken'. 10 procent zegt minder te gaan drinken wanneer horeca eerder sluit. Bovendien denken jongeren dat uitgaansoverlast gelijk blijft of zal toenemen. Twee op de tien denkt dat de overlast zal afnemen. Tot slot geeft 30 procent van de jongeren aan naar een andere gemeente te gaan wanneer in hun normale uitgaansgemeente de horeca eerder dichtgaat.

Het uitgaanspubliek van **West-Friesland** is gevraagd hoe het zou reageren op vervroeging van de toegangstijden van horeca (toegangsstop). Dat blijkt vooral af te hangen van ander uitgaanspubliek: wanneer er vroeger op de avond een goede sfeer is en vrienden aanwezig zijn, overweegt 80 procent eerder uit te gaan. Ook goede muziek en goedkopere consumpties spelen een rol. In totaal verwacht 24 procent van het uitgaanspubliek in West-Friesland dat de maatregel effect heeft op het verminderen van het alcoholgebruik.

Een goede **communicatie** naar uitgaanspubliek, horeca en omwonenden draagt bij aan een succesvol sluitingstijdenbeleid. In een klankbordgroep kan het beleid worden afgestemd en het draagvlak worden gepeild. Goede communicatie vooraf en tijdens de implementatie helpt om commitment te krijgen bij de horeca. Neem eventuele weerstand zoveel mogelijk weg door het beleid goed te motiveren, schep heldere verwachtingen en koppel regelmatig de beleidsresultaten terug.

Naast gewenste effecten, zoals minder alcoholgebruik, overlast en agressie, kunnen er ook **ongewenste effecten** optreden. Houd rekening met eventuele omzetting bij de horeca zodra openingstijden worden beperkt. Andere neveneffecten zijn drukte rond uiterste toegangstijden en sluitingstijden, verandering in het drinkgedrag (meer in- of nadrinken) en 'horecatorisme' naar buurgemeenten met een ander sluitingstijdenbeleid. Daarnaast kan een wijziging van het sluitingstijdenbeleid kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld meer personeelskosten als extra of langer toezicht wordt ingezet. Gemeenten combineren hun sluitingstijdenbeleid vaak met bepaalde **voorwaarden** voor de horeca. Denk aan verplicht gecertificeerde portiers aan de deur, detectiepoortjes, voorkomen van geluidsoverlast, huisregels voor horeca en het instellen van venstertijden. Daarnaast zetten gemeenten rond piekuren extra toezicht in.

Voor een succesvol sluitingstijdenbeleid is **handhaving** belangrijk. Doorgaans controleren toezichthouders van de gemeente en/of de politie de horeca. **Gemeente Gouda** heeft een puntensysteem: wanneer ondernemers zich niet aan afspraken houden, krijgen ze een strafpunt. Bij meer dan drie strafpunten verliest de horecaondernemer zijn ontheffing voor vrije sluitingstijden. In **Venlo** moet de horeca na overtreding van de regels gedurende minimaal één week vroeger op de avond sluiten. In het **Amsterdamse stadsdeel Centrum** wordt een dwangsom opgelegd. Bij de derde overtreding kan de ontheffing voor verruiming van de sluitingstijden worden ingetrokken.

Een **evaluatie** maakt het succes van het sluitingstijdenbeleid inzichtelijk. Evalueer de uitvoering, de handhaving, het draagvlak bij alle betrokkenen en het effect van de maatregel op alcoholgebruik, overlast en agressie. Stem met de betrokkenen af welke effecten je wilt onderzoeken, wanneer de metingen plaatsvinden (let op seizoenseffecten) en of er horeca-gelegenheden zijn die het oude sluitingstijdenbeleid houden. Houd er rekening mee dat andere maatregelen ook invloed hebben op de resultaten. Door het effect van het beleid goed te monitoren, wordt duidelijk of extra maatregelen nodig zijn. In **West-Friesland** en **Breda** is het sluitingstijdenbeleid geëvalueerd.

Leg het beleid, de voorwaarden, afspraken en de handhaving vast. De meeste gemeenten doen dit in hun **Algemene Plaatselijke Verordening**. Neem daarnaast het sluitingstijdenbeleid op in een **Convenant Veilig (en Gezond) Uitgaan** die onderdeel kan zijn van de **Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan**. Op die manier vormt het sluitingstijdenbeleid een samenhangend geheel met ander beleid, maatregelen en samenwerkingspartners in het uitgaansleven.



Praktijkvoorbeelden

Er is een grote variëteit aan sluitingstijdenregimes. Hieronder staat een aantal praktijkvoorbeelden van de meest toegepaste regimes in Nederland.

In **gemeente Breda** zijn de sluitingstijden sinds 2009 verruimd van twee naar vier uur 's nachts. De horeca combineert dit met een afkoeluur en een venstertijd.

In de **regio West-Friesland** hebben onder andere de gemeenten Enkhuizen en Hoorn als experiment een toegangsstop ingevoerd. Gasten mogen tot twaalf of één uur 's nachts de horeca in, daarna niet meer.

In **gemeente Gouda** is een combinatie gemaakt met een toegangsstop om half twee en vrije sluitingstijden. Het beleid wordt gehandhaafd met een **puntensysteem**; bij te veel strafpunten verliest een horeca-ondernemer zijn vrije sluitingstijd.

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum heeft geëxperimenteerd met diverse regimes. Verruimde sluitingstijden van natte en droge horeca, afkoeluren en een venstertijd. Op dit moment kent het centrum van Amsterdam een vaste sluitingstijd en de mogelijkheid voor een afkoeluur en vensteruur.

Net als veel andere gemeenten heeft **Zandvoort** gedifferentieerde sluitingstijden. Dit betekent dat de sluitingstijden van natte en droge horeca, cafés en discotheken op elkaar zijn afgestemd. Horeca kunnen een vergunning krijgen voor een verruiming van openingstijden, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals venstertijden, detectiepoortjes en een afkoeluur.

Het regime vrije sluitingstijden, waarbij de horeca zelf bepaalt tot hoe laat ze open blijven, wordt het minst toegepast in Nederland. Onder andere **Groningen**, Utrecht, **Gouda** en **Nijmegen** hebben vrije sluitingstijden.

Meer informatie

Meer informatie en voorbeelden van sluitingstijdenbeleid vindt u op de website van **het CVGU**.

In de **infosheet Alcohol en agressie** van het CVGU staat meer informatie over de samenhang tussen alcoholgebruik en agressie, overlast en geweld en de aanpak hiervan.

Drank en Horeca Wet en sluitingstijdenbeleid

Met de **nieuwe Drank en Horeca Wet** kunnen gemeenten de leeftijd van uitgaanspubliek koppelen aan de toegang- en sluitingstijd van de horeca. Zo kan worden afgesproken dat jongeren onder de 18 jaar niet na middernacht een horecagelegenheid kunnen binnenkomen. Het doel kan zijn dat jongeren eerder uitgaan, waardoor het indrinken wordt tegengegaan.

Colofon

Het Centrum Veilig en Gezond Uitgaan (CVGU) is een samenwerkingsverband tussen het Trimbos-instituut en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Doel van deze samenwerking is om lokale beleidsmakers en -uitvoerders te ondersteunen om uitgaansproblemen zowel vanuit veiligheids- als gezondheidsperspectief aan te pakken. Het CVGU wordt gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

UITGAVE: Centrum Veilig en Gezond Uitgaan. *Uitgaan moet voor iedereen leuk en gezellig blijven. Dat organiseren we het beste samen!*

TEKST: Marjolijn van Hest - Het CCV, Sanne Woudstra - Trimbos-instituut **ADVIES:** Johan Osté - GG&GD Amsterdam, Josina Verweij - gemeente Gouda, Hans Kant - Koninklijke Horeca Nederland **EINDREDACTIE:** Tekstbureau Alfa - Amsterdam.

ONTWERP EN VORMGEVING: VormVijf - Den Haag. **DRUK:** Tweede druk, december 2013.

CONTACT: info@veiligengezonduitgaan.nl, www.veiligengezonduitgaan.nl, 030 - 295 94 90

COPYRIGHT: Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd of openbaar gemaakt, in enige vorm of enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van de coördinator van het Centrum Veilig en Gezond Uitgaan.

PAPIER OF ONLINE: Leest u de papieren versie van deze infosheet? In de online versie staan links naar voorbeelden en handige documenten. Deze links staan in de papieren versie als vetgedrukte tekst weergegeven. Ga voor de online versie naar www.veiligengezonduitgaan.nl.