



Pilotgemeenten als proefkonijnen

Een onderzoek naar beleidsveranderingen en beleidsleren bij het maken van toezichtbeleid voor de Drank- en Horecawet door gemeenten tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet'



Bacheloropdracht

Auteur: Marlies Kleinsman s1099981

Student Bestuurskunde

Universiteit Twente

Eerste begeleider: W. (Wouter) Jans, MSc

Tweede begeleider: Prof.dr. A. (Ariana) Need

Datum: 23-08-2013

Samenvatting

Deze scriptie betreft een onderzoek naar beleidsveranderingen en beleidsleren bij het maken van toezichtbeleid voor de Drank- en Horecawet door gemeenten tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet'. Overheden zetten vaak een pilot op om te kijken naar de beste manier om bepaald beleid uit te voeren. De deelnemers van een pilot zijn de eersten die werken met bepaald beleid en moeten vaak zelf het beleid maken. Zij kunnen niet kijken hoe andere gemeenten het hebben gedaan en van deze andere gemeenten leren. Over overheden die leren door beleidsdiffusie is al veel geschreven. Er is echter weinig geschreven over de factoren die de beleidskeuzen verklaren van de 'eersten' die beleid moeten ontwikkelen.

In deze scriptie wordt ten eerste beschreven welk type van beleidsverandering, te weten beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging de pilotdeelnemers hebben gebruikt bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet (DHW) tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010. Ten tweede wordt verklaart in welke mate de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering verklaren bij het maken van toezichtbeleid. Ten slotte wordt beschreven in welke mate de pilotgemeenten hebben geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik hebben gemaakt van kennis en ervaring, geleerd hebben in de praktijk of geleerd hebben door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de DHW.

De pilotgemeenten Katwijk, Leeuwarden, Maastricht, en Utrecht zijn geanalyseerd in dit onderzoek. Er zijn mondelinge interviews gehouden met deze de beleidsmedewerkers die zich bezig hielden en houden met het toezichtbeleid van de DHW tijdens de pilot. Tevens zijn evaluatieonderzoeken van NovioConsult gebruikt om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen. Om tot een antwoord op de vragen te komen is gekozen voor een inhoudsanalyse van de interviews.

Er zijn vier hypothesen opgesteld waarmee de gegevens zijn geanalyseerd. Aan de hand van deze hypothesen is tot een antwoord op de onderzoeksvragen gekomen. De eerste hypothese stelt dat pilotgemeenten zullen kiezen voor beleidsinnovatie. De verwachting was dat de pilotgemeenten zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat de nadruk bij de pilot erop lag dat de pilotgemeenten het beleid naar eigen inzicht konden maken, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Bij de gemeenten Utrecht, Katwijk en Maastricht is er sprake van beleidsonderhoud en bij de gemeente Leeuwarden is er sprake van beleidsopvolging. De tweede hypothese stelt dat pilotgemeenten waar de ernst van het alcoholprobleem groot is zullen kiezen voor beleidsinnovatie. Deze hypothese kan niet bewezen worden. De derde hypothese stelt dat pilotgemeenten door de toekenning van een budget zullen kiezen voor beleidsinnovatie. De verwachting was dat door de beschikbaarheid van het budget de pilotgemeenten zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat geld geen beperkende rol zou spelen bij het maken van beleid. Dit blijkt echter niet zo te zijn. Het blijkt wel dat als er geen budget is, de capaciteit voor het toezicht houden wordt verminderd. De vierde hypothese luidt dat pilotgemeenten niet leren van bestaand beleid, door kennis en ervaring van anderen of door interactie binnen een netwerk maar leren door te doen. Het blijkt uit de analyse dat deze hypothese deels waar. De pilotgemeenten die voor het eerst werken met toezichtbeleid leren door te doen maar tevens ook door kennis en ervaring van andere actoren.

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie ter afronding van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Afgelopen januari las ik een artikel in de Trouw waarin stond dat steden faalden bij de drankcontrole (Besselink, 2013). Twee op de drie gemeenten hadden nog geen toezichthouder terwijl de gemeenten zelf verantwoordelijkheid waren voor het toezicht vanaf 1 januari 2013. Dit wekte mijn interesse en met dit onderwerp ben ik bij Ariana Need langsgegaan. Ze reageerde erg enthousiast op het onderwerp en vertelde dat Wouter Jans zich bezighoudt met onderzoeken op dit vlak. De eerste afspraak werd gelijk gepland en het proces van het schrijven van mijn scriptie kwam ingang. Gaandeweg dit proces heeft het onderwerp zich gevormd tot een onderzoek naar de pilotgemeenten die zich als eerste hebben beziggehouden met het uitvoeren van de toezichttaak. De afgelopen maanden heb ik met veel plezier aan mijn scriptie gewerkt en ik heb het proces als zeer leerzaam ervaren.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen hebben om tot het eindresultaat van deze scriptie te komen. Ten eerste wil ik mijn begeleiders Wouter Jans en Ariana Need bedanken voor de nuttige feedback en informatie die zij mij gegeven hebben. Daarnaast wil ik de medewerkers van de Gemeenten Katwijk, Leeuwarden, Maastricht en Utrecht die hebben meegewerkt aan het onderzoek van harte bedanken. Zonder deze medewerking was het niet mogelijk geweest om dit onderzoek te kunnen uitvoeren. Ten slotte een dankwoord naar mijn vrienden en familie voor hun steun en betrokkenheid.

Enschede, 23 augustus 2013

Marlies Kleinsman

Inhoud

Samenvatting.....	2
Voorwoord	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Achtergrond en probleemstelling	5
1.2 Onderzoeksvragen.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Beleid maken	10
2.2 Typen van beleidsverandering	11
2.3 Verklaringen voor de keuze voor een type beleidsverandering	12
2.3 Beleidsleren	14
2.4 Verschillende manieren van beleidsleren	15
3. Methodologie	17
3.1 Onderzoeksontwerp.....	17
3.2 Case-Selectie	17
3.3 Data collectie	20
3.4 Data analyse	21
4. Analyse	23
4.1 Onderzoeksvraag 1A.....	23
4.2 Onderzoeksvraag 1B.....	27
4.3 Onderzoeksvraag 2.....	31
5. Conclusie en discussie	36
6. Literatuur.....	39
7. Bijlagen	40
Bijlage 1: Standaardbrief naar gemeenten met verzoek tot medewerking aan interview.....	40
Bijlage 2: Interviewprotocol	41

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en probleemstelling

Op 1 januari 2013 is de vernieuwde Drank- en Horecawet (hierna DHW genoemd) ingegaan. De oude wet is gewijzigd en dat heeft tot gevolg dat het toezicht op de naleving van de DHW overgedragen is van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten zelf. Het idee hiervan is volgens minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat gemeenten beter zicht hebben op de lokale omstandigheden dan de NVWA. Het doel van de DHW is schadelijk alcoholgebruik onder jongeren effectiever tegengaan, administratieve lasten terugdringen en alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde terugdringen (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2012).

Om deze nieuwe doelen te realiseren is een aantal wijzingen in de oude DHW aangebracht. De belangrijkste wijzigingen zullen hieronder per doel worden opgesomd.

- Het effectiever tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren.

Voor het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren krijgt de gemeente vanaf 1 januari 2013 instrumenten om een samenhangend beleid te voeren voor het oplossen van problemen veroorzaakt door het gebruik van alcohol door jongeren. Door vergunningverlenende en toezichthoudende taken bij de burgemeester te leggen en hem meer handhavende taken te geven, krijgt de burgemeester meer mogelijkheden om op lokaal niveau effectief op te treden tegen de negatieve gevolgen van alcoholverstrekking (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2012).

- Het terugdringen van administratieve lasten.

Door een vereenvoudiging van het vergunningstelsel besparen horecaondernemers tijd en kosten bij het doorgeven van een nieuwe leidinggevende. In de vernieuwde DHW is het doorgeven van een verandering onder leidinggevendend eenvoudiger en sneller dan in het vorige systeem. Ook nemen de bestuurslasten af door het vervallen van het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten. Voorheen voerde namelijk de NVWA het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de DHW uit. Sinds het ingaan van de vernieuwde wet voeren de gemeenten zelf dit toezicht uit. Dit sluit aan bij de gedachte om de DHW op decentraal niveau uit te voeren (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2012).

- Het terugdringen van alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde.

De gemeente krijgt meer mogelijkheden om in beleid en regelgeving extra regels te stellen om alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde te verminderen. Een nieuw onderdeel in de DHW is de verantwoordelijkheid voor de jongeren zelf. Jongeren onder de 16 jaar zijn vanaf 1 januari 2013 zelf strafbaar als ze alcohol bezitten in publiek toegankelijke ruimtes (behalve in een detailhandel en slijterij). Hiervoor lag de verantwoordelijkheid alleen bij de drankverstrekkers. Door de wijziging van de wet worden jongeren zelf ook verantwoordelijk voor het bij zich hebben van alcoholhoudende dranken in publiek toegankelijke ruimtes (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2012).

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de vernieuwde DHW is er een pilot gehouden die specifiek gericht was op het door gemeenten laten uitvoeren van toezichtstaken van de DHW. In het opschrift van de Drank- en Horecawet wordt gesteld dat de wet 'tot regeling (is) van de uitoefening van de bedrijven en de werkzaamheid, waarin of in het kader waarvan alcoholhoudende drank wordt verstrekt' (Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2013). De wet bestaat uit meer dan alleen

het onderdeel toezicht. Algemene bepalingen, bijzondere bepalingen, de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, vergunningen, de ontheffing, het toezicht, de bestuurlijke boete en de bepaling van strafrechtelijke aard zijn tevens onderdelen van de DHW. De pilot heeft zich specifiek gericht op het onderdeel toezicht. Deze 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet (DHW)' heeft plaatsvonden in de jaren 2008, 2009 en 2010. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren de opdrachtgevers van deze pilot. Het kerndoel van de pilot was inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met de decentralisatie van toezichtstaken die onder het DHW-toezicht vallen (Novio Consult, 2010). Het toezicht op de DHW in de pilotgemeenten werd voor de pilot verzorgd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). Vanaf 1 januari 2012 is de VWA gefuseerd met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD) tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 2012). De pilotgemeenten voerden in 2008, 2009 en 2010 het toezicht uit op basis van de toenmaals geldende Drank- en Horecawet. De gemeenten voeren pas na de wetwijziging van 1 januari 2013 toezichtstaken uit op basis van de vernieuwde DHW.

Voor de pilot zijn vijftien (regio's van) gemeenten geselecteerd; in totaal 38 gemeenten. Geïnteresseerde gemeenten konden zich tot 8 oktober 2007 bij de ministeries van VWS en BZK aanmelden. Om in aanmerking te komen voor deelname aan de pilot hebben de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten een projectplan moeten indienen. Bij de selectie van de deelnemers is gekeken naar de spreiding van het aantal inwoners, geografische ligging, gebiedsgrootte, aantal drankverstrekkende inrichtingen, regiofunctie horeca, omvang en aard van de alcoholgerelateerde problemen onder verschillende groepen jongeren (bijvoorbeeld studenten, jeugdige toeristen, jeugd in uitgaansgebieden), individuele aanmelding of een samenwerkingsverband van buurgemeenten (Novio Consult, 2010). Onder drankverstrekkende inrichtingen wordt verstaan: 'De lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte', art. 1.1 Drank- en Horecawet (Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2013). De pilotdeelnemers zijn ook mede geselecteerd op een reeds bestaande actieve houding ten aanzien van alcoholmatiging bij jongeren. Veel van deze pilotdeelnemers hadden al het initiatief genomen om het drankgebruik onder jongeren terug te dringen. Daarmee behoorden ze in de meeste gevallen tot de voorlopers op het gebied van alcoholmatiging onder jongeren vergeleken met andere gemeenten in Nederland.

De pilotgemeenten waren vrij 'om gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht in te richten' (Novio Consult, 2010). Onderzoeksbureau Novio Consult heeft een evaluatieonderzoek gedaan naar de pilotjaren (2008, 2009 en 2010). Uit de evaluatie over deze jaren (Novio Consult, 2010, 2011) blijkt dat de pilotdeelnemers over het algemeen positief waren over de decentrale uitvoering van het DHW-toezicht. Doordat het toezicht bij de gemeente ligt, in plaats van bij de Voedsel- en Warenautoriteit, is volgens de pilotgemeenten het inzicht in de lokale situatie verbeterd. Hierdoor kan het toezicht gericht en efficiënter worden uitgevoerd. Ook kan beter toezicht worden uitgevoerd doordat het vergunningbestand van de gemeente beter op orde is. De algemene indruk van de pilotdeelnemers was dat het gemeentelijke toezicht tot gevolg heeft dat de drankverstrekkers de wet beter naleven. De drankverstrekkers gaven zelf aan dat zij zich meer bewust zijn van hun

verantwoordelijkheid en daar ook concrete maatregelen aan verbinden (Novio Consult, 2010). Tot zover blijkt uit de evaluatie dat de pilotdeelnemers over het algemeen te spreken zijn over de decentralisatie van de toezichtstaken van de DHW. Maar het is niet duidelijk op welke wijze de pilotdeelnemers het gemeentelijke toezicht hebben vormgegeven. De vragen die gesteld kunnen worden zijn op welke wijze de pilotgemeenten het toezichtbeleid hebben gemaakt en wat de verklaring is voor de keuze om het beleid op die manier te maken.

Het werken met een pilot om te kijken naar de uitwerking en ervaring van bepaald beleid is niet nieuw voor overheden. Decentrale overheden dienen vaak als laboratorium om nieuw beleid te testen. Verscheidene onderzoeken zijn gedaan naar lokale overheden die dienen als beleidslaboratorium voor de centrale overheid (Daley & Garand, 2005; Füglistner, 2011; Volden, 2006). Als 'laboratoriums van de democratie' vormen decentrale overheden een ideale mogelijkheid voor beleidsmakers om de invloed te meten van verschillende sociaal-economische, politieke en demografische factoren op het publieke beleid (Daley & Garand, 2005). Als blijkt dat bepaald soort decentraal beleid succesvol is, zal het worden verspreid over het gehele land. De assumptie die hierachter ligt is dat beleidsmakers van elkaars successen en mislukkingen leren en er een mogelijkheid bestaat dat zij het beleid overnemen nadat ze hebben geëvalueerd hoe het ergens anders is uitgevoerd (Füglistner, 2011). Dit verschijnsel wordt ook wel 'policy diffusion' ofwel beleidsdiffusie genoemd.

Beleidsdiffusie komt voor als beleid wordt verspreid van de ene naar de andere overheid. Dit gebeurt als de ene overheid beleid invoert dat al eerder door één of meerdere andere overheden is ingevoerd (Shipan & Volden, 2008). Het overnemen van beleid van een ander kan veroorzaakt worden door vier redenen, namelijk: leren, economische concurrentie, imitatie en dwang (Shipan & Volden, 2008).

Ten eerste kunnen beleidsmakers leren van ervaringen van andere overheden door te observeren wat daar het beleid is en wat de impact daarvan is op de lokale situatie (Shipan & Volden, 2008). Als beleidsmakers worden geconfronteerd met een probleem, kiezen ze een alternatief dat ergens anders succesvol blijkt te zijn. Ze kunnen dan leren van het succesvolle alternatief en daaruit eigen beleid ontwikkelen dat daarop gebaseerd is. De waarschijnlijkheid dat een plaats beleid overneemt en dat zichzelf eigen maakt, neemt toe wanneer datzelfde beleid is aangenomen door het merendeel van de lokale overheden in het land.

Ten tweede kijken beleidsmakers ook naar de economische effecten van het overnemen van beleid of juist niet overnemen van andere overheden (Shipan & Volden, 2008). Als een van de buuroverheden negatieve economische effecten ondervindt van het volgen van een bepaald beleid, zullen beleidsmakers het beleid minder snel overnemen. Aan de andere kant, als er positieve economische effecten zijn, zoals het vaststellen van uniformiteit van de infrastructuur, zullen overheden het beleid sneller overnemen van anderen. De waarschijnlijkheid dat een plaats beleid overneemt neemt dus af wanneer er negatieve economische uitkomsten zijn van dat beleid in nabijgelegen plaatsen en neemt toe wanneer er positieve economische uitkomsten zijn van dat beleid in nabijgelegen plaatsen.

Ten derde kunnen plaatsen beleid imiteren (Shipan & Volden, 2008). Dit houdt in dat een plaats acties kopieert van een andere plaats om op deze te lijken. Beleidsmakers focussen zich bij het mechanisme leren op het beleid zelf, namelijk hoe is het aangenomen, was het effectief en wat waren de consequenties? Bij imitatie wordt er niet gefocust op het beleid maar op de buurplaats zelf.

Hoe deed deze plaats het en hoe kunnen we hetzelfde worden als deze plaats, zijn vragen die hierbij een rol spelen. Het cruciale onderscheid is dat leren focust op de actie, terwijl imitatie focust op de actor. Bij leren kijk je naar de consequenties van het andere beleid (de actie) terwijl je bij imitatie ernaar streeft om te lijken op de ander (actor). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen steden door ze te kenmerken als 'leaders' of 'laggards' ofwel leiders of achterblijvers (Shipan & Volden, 2008). Innovatieve leiders worden gezien als groter, rijker en meer kosmopolitisch. Kleinere steden streven erna om op deze leiders, de grotere buurstedes, te lijken. Daarom nemen ze het beleid van deze leiders over, zonder daarbij na te denken over de consequenties hiervan.

Ten slotte is dwang mogelijk van hogere overheden op lagere overheden (Shipan & Volden, 2008). Hogere overheden kunnen de leiding nemen in een bepaald beleidsveld door bijvoorbeeld wetgeving of restricties te maken die ook voor lagere overheden geldt. Lagere overheden kunnen dan zelf geen wetgeving over het onderwerp maken omdat de hogere wet voor de lagere wet gaat. Op deze manier hebben zij zelf niets tot weinig meer over het onderwerp te zeggen. Ook kunnen hogere overheden door subsidies lagere overheden stimuleren om bepaald soort beleid over te nemen. Dwang, uitgeoefend door een hogere overheid, kan dus leiden tot het overnemen van beleid door een hiërarchisch lagere overheid.

Beleidsdiffusie speelt een rol als er reeds beleid is geformuleerd over het betreffende onderwerp. Maar hoe komen de overheden die als eerste beleid moeten formuleren tot de ontwikkeling van bepaalde beleidskeuzes? Deze kunnen namelijk niet bij andere overheden kijken hoe zij het hebben aangepakt. De pilotdeelnemers van de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet (DHW)' zijn de eerste gemeenten die lokaal toezichtbeleid moeten formuleren voor de DHW. 'Afgezien van de pilotkaders van de ministeries hadden de pilotdeelnemers een grote mate van vrijheid om het DHW-toezicht naar eigen inzicht in te vullen en accenten te leggen' (Novio Consult, 2010). De ministeries gaven aan dat de taakomschrijving van de toezichthouders in principe onder gehele werkveld van de bestaande DHW viel. Het toezicht op leeftijdsgrenzen werd wel als speerpunt benoemd door de ministeries. De VWA hield voor de pilot toezicht op de DHW. Maar deze richtte zich niet specifiek op één gemeente met de daarbij behorende kenmerken. Om deze reden konden de pilotdeelnemers niet kijken hoe andere gemeenten naar eigen inzicht toezichtbeleid hadden ontwikkeld. De vraag die gesteld kan worden is hoe leren deze pilotdeelnemers als ze geen voorbeeld hebben?

Er is veel geschreven over beleidsdiffusie tussen overheden, hierbij is reeds beleid geformuleerd door andere overheden en dit beleid wordt aan de hand van de hiervoor genoemde vier beleidsdiffusie mechanismen overgenomen, namelijk: leren, economische concurrentie, imitatie en dwang (Moynihan, Shipan, & Volden; Shipan & Volden, 2008). Naar het mechanisme leren is onderzoek gedaan. Zo beschrijft Gilardi (2010) wie van wie leert in het beleidsdiffusie proces. Hierbij is het idee dat ervaringen van andere gemeenten worden meegewogen bij het maken van eigen beleidskeuzen (Gilardi, 2010). Er is echter weinig onderzoek gedaan naar overheden die als eerste bepaald beleid moeten formuleren. Van wie leren deze gemeenten bij het ontwikkelen van beleid aangezien deze geen voorbeeld hebben? Gebruiken ze informatie en ervaringen van mogelijk andere organisaties? In deze scriptie wordt onderzocht voor welk type beleidsverandering de pilotgemeenten, de 'eerste' gemeenten die het toezicht regelen, kiezen bij het maken van beleid en de mogelijke verklaring hiervoor. Daarnaast wordt onderzocht waar de 'eersten' van leren als zij DHW-toezichtbeleid moeten maken. Tot deze 'eersten' zijn de gemeenten Katwijk, Leeuwarden, Maastricht, Utrecht en

Vlaardingen geselecteerd omdat deze zelfstandig het toezicht hebben uitgevoerd, en niet in een samenwerkingsverband, en omdat deze gemeenten uit meer dan 50.000 inwoners bestaan.

1.2 Onderzoeksvragen

Het is relevant om te weten hoe de pilotgemeenten tot hun beleidskeuzen zijn gekomen, aangezien deze geen voorbeeld hebben. De pilotdeelnemers hebben naar eigen inzicht het beleid moeten ontwikkelen om de DHW op lokaal niveau te kunnen uitoefenen. Om deze reden beantwoord ik de volgende twee onderzoeksvragen in mijn scriptie.

Vraag 1.

1A) Welk type van beleidsverandering, te weten beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging, hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners gebruikt bij het maken van het toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

1B) In welke mate verklaren de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet door pilotgemeenten tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Vraag 2.

2) In welke mate hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik gemaakt van kennis en ervaring, geleerd in de praktijk of geleerd door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Bij de eerste vraag wordt beschreven welk type beleidsverandering de pilotgemeenten hebben gebruikt bij het maken van toezichtbeleid op de DHW tijdens de pilot. Deze typen van beleidsverandering zijn aan de hand van een viertal ideaaltypische vormen te onderscheiden, namelijk beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud en beleidsbeëindiging (Hogwood & Peters, 1982). Mogelijke verklaringen voor de keuze voor één van deze typen kunnen zijn de grootte van de alcoholproblematiek in een pilotgemeente en de beschikbaarheid van sociaal-economische middelen, zoals het budget (Daley & Garand, 2005).

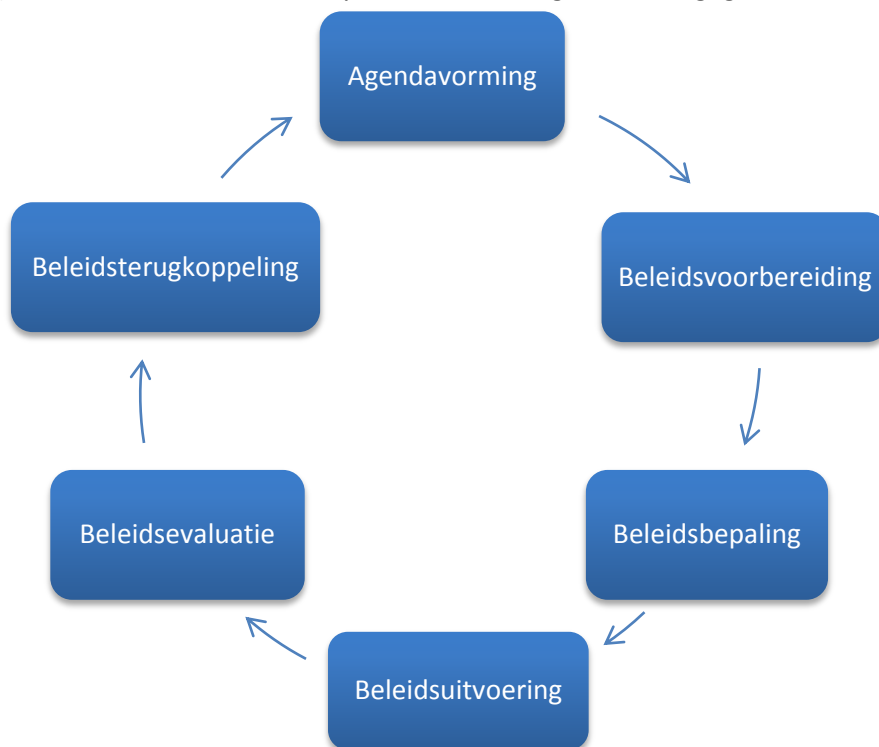
Bij tweede vraag wordt onderzocht op welke manier(en) de pilotgemeenten hebben geleerd bij het maken van toezichtbeleid op de DHW. Hoe zijn ze tot beleid gekomen? Waarvan hebben deze gemeenten geleerd? Hebben ze geleerd van elkaar en hoe hebben ze geleerd? In deze scriptie ga ik achterhalen hoe de gemeenten tot het beleid zijn gekomen met daarbij de focus op beleidsleren. Beleidsleren kan op een viertal verschillende manieren plaatsvinden, namelijk leren op basis van ervaring in het verleden, gebruik maken van kennis en ervaring, leren in de praktijk en leren door interactie (Eberg, Est, & Graaf, 1996).

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie uiteengezet waarmee de onderzoeksvragen beantwoord worden. Aan de hand van een aantal theorieën zijn hypothesen opgesteld. Deze hypothesen zijn gebruikt om tot een antwoord op de twee onderzoeksvragen te komen. Ten eerste zijn er drie hypothesen opgesteld waarmee de eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord, namelijk a) welk type van beleidsverandering de pilotgemeenten hebben gebruikt bij het maken van het toezichtbeleid en b) in welke mate de ernst van de alcoholproblematiek en het toekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering verklaren. Om tot een antwoord te komen op de tweede onderzoeksvraag is er vervolgens één hypothese opgesteld die betrekking heeft op beleidsleren. Deze hypothese draagt bij tot een antwoord op de vraag in welke mate de pilotgemeenten hebben geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik hebben gemaakt van kennis en ervaring, geleerd hebben in de praktijk of geleerd hebben door interactie, bij het maken van toezichtbeleid.

2.1 Beleid maken

Het maken van beleid gaat volgens een bepaalde beleidscyclus (Bekkers, 2007). Er is een maatschappelijk probleem dat op het werkterrein van de overheid ligt en dat op de beleidsagenda van de overheid is gekomen. Vervolgens is er een plan om dat probleem aan te pakken. Het plan beschrijft in ieder geval de doelen die nagestreefd moeten worden om een bepaalde situatie te bereiken en de middelen en instrumenten die nodig zijn om deze doelen te bereiken. Als het plan op een gegeven moment politiek bekrachtigd wordt kan er gesproken worden van beleid. Vervolgens wordt het beleid uitgevoerd en ten slotte wordt de mate van oplossing voor het probleem door het beleid vastgesteld. Als blijkt dat het beleid in de praktijk niet zorgt voor de gewenste resultaten, kan er gekeken worden of het beleid moet worden heroverwogen, bijgesteld, aangepast of eventueel moet worden beëindigd. In al die gevallen is er aanleiding voor een beleidsverandering (Eberg, et al., 1996). Deze fasen van de beleidscyclus worden in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: Beleidscyclus (Bekkers, 2007)

De wetwijziging van de vernieuwde DHW heeft zich volgens de bovengenoemde beleidscyclus voltrokken. In 2000 meldde Els Borst-Eilers, destijds minister van VWS, dat er een wetsvoorstel zou komen ter introductie van specifiek aan te wijzen gemeentelijke toezichthouders van de DHW (Ginneken, 2012). Hieruit valt af te leiden dat de minister vond dat de werkwijze van het bestaande beleid, toezicht op de DHW door toezichthouders van de VWA, niet zorgde voor het gewenste resultaat en dat ze vond dat dit probleem op de politieke agenda moest komen. Dit was een aanleiding voor een beleidsverandering die bestond uit het bijstellen en aanpassen van de DHW. Ruim twaalf jaar heeft het geduurd voordat de wet in werking is getreden. Er zijn drie redenen waarom het wetstraject zo lang heeft geduurd:

- Tot 2007 lukte het niet om de overdracht van toezicht van de VWA naar de gemeenten met alle betrokken partijen naar tevredenheid te regelen. Het ging namelijk over zaken waar interdepartementaal en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken over gemaakt moesten worden.
- Bij vrijwel elke kabinetswissel trad een nieuwe minister van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS) aan. In de twaalf jaar dat het wetstraject heeft geduurd zijn er zes ministers, met elk nieuwe ideeën, visies en beleidsvoornemens op het alcoholdossier, aangetreden bij het ministerie van VWS.
- Vlak na de start van kabinet Balkende IV waren er drie ministers die aangaven zich medeverantwoordelijk te voelen voor het alcoholdossier. Hoe meer mensen zich verantwoordelijk voelen, hoe meer afstemming nodig is. Hierdoor heeft het proces vertraging opgelopen (Ginneken, 2012).

Uiteindelijk is het wetsvoorstel na twaalf jaren politiek bekrachtigd en is de vernieuwde DHW op 1 januari 2013 in werking getreden. Deze bijgestelde en aangepaste wet is een gevolg van onvrede over de oude wet en ideeën over hoe deze beter uitgevoerd kan worden. Als blijkt dat beleid in de praktijk niet zorgt voor de gewenste resultaten kunnen overheden kiezen voor een viertal typen beleidskeuzen waardoor beleid verandert, er zijn verschillende wijzen waarop beleid kan veranderen.

2.2 Typen van beleidsverandering

Beleidsveranderingen kunnen optreden als blijkt dat overheden leren door nieuwe ervaringen, inzichten, kennis en informatie. Hierdoor kan het beleid over een andere boeg worden gegooid, zoals bij de wetwijziging van de DHW is gebeurd. Volgens Hogwood en Peters (1982) wordt vaak gesuggereerd dat beleid nieuw in de wereld komt, zoals beschreven is bij de beleidscyclus, maar vaak is beleid niet 'nieuw'. 'In reality, new policies are rarely written on a tabula rasa, but rather on a well-occupied or even crowded tablet of existing laws, organizations and clients' (Hogwood & Peters, 1982, pp. 225-226). Het meeste beleid dat wordt gemaakt is een vervanging van een bestaand beleid, een programma of organisatie. Desondanks zijn er een viertal ideaaltypen van beleidsverandering te onderscheiden, namelijk: beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud en beleidsbeëindiging (Hogwood & Peters, 1982).

Bij het eerste type, beleidsinnovatie, is er sprake van 'nieuw' beleid (Hogwood & Peters, 1982). Het gaat hier om beleidsterreinen die nieuw zijn voor de overheid door maatschappelijke ontwikkelingen en die om overheidsingrijpen vragen. Als er sprake is van paradigmawisseling, een radicale verandering waaraan een strijd tussen ideeën en vaak ook macht ten grondslag ligt, is er sprake van

beleidsinnovatie. Zoals hiervoor is genoemd, is er zelden sprake van innovatie omdat nieuw beleid vaak wordt gevormd in de context van bestaand beleid (Hogwood & Peters, 1982). Bij de tweede vorm, beleidsopvolging, wordt bestaand beleid vervangen door nieuw beleid dat voortbouwt op het bestaande beleid. Er is wel sprake van verandering, maar deze verandering sluit aan op het bestaande beleid. Bij de derde vorm, beleidsonderhoud, wordt het bestaande slechts marginaal aangepast aan veranderende omstandigheden. Ten slotte de vierde vorm, namelijk beleidsbeëindiging. Hierbij wordt het beleid stopgezet, de redenen hiervoor kunnen zijn dat het beleid succesvol is geweest of juist heeft gefaald (Bekkers, 2007).

In het geval bij de pilot van de DHW hebben gemeenten naar eigen inzicht het toezichtbeleid moeten ontwikkelen. Zoals eerder vermeld: 'Afgezien van de pilotkaders van de ministeries hadden de pilotdeelnemers een grote mate van vrijheid om het DHW-toezicht naar eigen inzicht in te vullen en accenten te leggen' (Novio Consult, 2010, p. 29). Deze beleidsverandering, de verschuiving van het toezicht van de VWA naar de pilotgemeenten, kan op meerdere manieren hebben plaatsgevonden bij de pilotgemeenten. Er is een mogelijkheid dat de gemeenten zelf nieuw beleid hebben geformuleerd maar het kan ook zijn dat ze al drank en horeca gerelateerd beleid hadden. Dit bestaande beleid kan zijn vervangen door nieuw beleid maar het kan ook zijn aangepast. Ook is er de mogelijkheid dat ze het bestaande beleid van VWA hebben overgenomen en marginaal hebben aangepast aan de veranderende omstandigheden. Van beleidsbeëindiging kan geen sprake zijn omdat de pilotgemeenten tijdens de pilotperiode juist zelf de toezichttaak moesten uitvoeren en hier beleid voor moesten maken. Ik verwacht beleidsinnovatie als beleidsverandering aan te treffen bij de pilotgemeenten omdat de nadruk er op ligt dat ze het beleid naar eigen inzicht konden maken, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden. In principe konden ze zelf nieuw beleid ontwikkelen.

Hypothese 1: Pilotgemeenten zullen niet kiezen voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging maar voor beleidsinnovatie bij het maken van DHW-toezichtbeleid.

De reden waarom overheden kiezen voor één van deze typen van beleidsveranderingen bij het maken van beleid kan worden verklaard door twee factoren. Deze twee factoren kunnen in een bepaalde mate invloed uitoefenen op de keuze voor een type beleidsverandering.

2.3 Verklaringen voor de keuze voor een type beleidsverandering

Tijdens het maken van het beleidsplan om een probleem aan te pakken, kiezen overheden voor bepaalde beleidskeuzen over de wijze waarop het beleid ingericht moet worden. Ze kunnen zoals hiervoor genoemd kiezen voor beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging. Voor deze keuze van één van deze typen beleidsveranderingen zijn twee mogelijke verklaringen te geven. Ten eerste wordt er gesteld dat hoe groter de ernst van het probleem is, hoe groter de behoefte is om hiervoor beleid te maken (Daley & Garand, 2005). Als blijkt dat de ernst van het alcoholprobleem groot is in een pilotgemeente, zal er een grotere behoefte zijn om hiervoor eigen toezichtbeleid te maken in plaats van het bestaande VWA-toezichtbeleid te kopiëren. Het beleid kan dan door de pilotgemeente aangepast worden aan de lokale situatie. Het beleid dat de VWA hanteerde kon namelijk exact overgenomen worden door de pilotgemeenten. Gemeenten waar de ernst van het alcoholprobleem niet groot is, zullen

waarschijnlijk de VWA-beleid overnemen omdat er een kleinere behoefte is om eigen beleid te ontwikkelen. Tevens is dit ook de meest efficiëntste manier omdat het beleid exact gekopieerd kan worden. Om deze reden kan er gesteld worden dat het toezichtbeleid van gemeenten met een grote alcoholproblematiek meer zal afwijken van het bestaande VWA-beleid dan het toezichtbeleid van gemeenten met een kleine alcoholproblematiek. De reden hiervoor is dat gemeenten met een grote alcoholproblematiek waarschijnlijk eerder 'nieuw' beleid ontwikkelen, beleidsinnovatie, dat aansluit op de bestaande omstandigheden dan bestaand VWA-beleid overnemen dat niet aansluit op de bestaande omstandigheden.

Hypothese 2: Pilotgemeenten waar de ernst van het alcoholprobleem groot is zullen kiezen voor beleidsinnovatie en niet voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging.

Een tweede mogelijke verklaring is de beschikbaarheid van sociaal-economische middelen. Rijkere overheden kunnen namelijk meer middelen inzetten om beleid uit te voeren voor bijvoorbeeld bepaalde stimulerende programma's dan armere overheden (Daley & Garand, 2005). De pilotdeelnemers hebben gedurende de pilot een budget ontvangen voor de aanstelling van twee DHW-toezichthouders per pilotgebied, hiermee waren de loonkosten van de twee toezichthouders gedekt (Novio Consult, 2010). Deze toezichthouders waren belast met de uitvoering van gemeentelijk toezicht op de DHW. Om deze reden wordt verondersteld dat het budget geen beperkende factor is geweest bij het maken van de keuze welk beleid werd ontwikkeld ofwel welk type beleidsverandering werd gebruikt bij het maken van toezichtbeleid. Als er geen budget was gegeven aan de pilotgemeenten, kon het ontbreken hiervan een rol spelen bij de keuze welk beleid werd gemaakt. Als een pilotgemeente niet veel geld beschikbaar heeft, zal deze waarschijnlijk minder behoefte hebben om nieuw beleid te ontwikkelen omdat dit meer geld kost dan de VWA-toezichtbeleid exact te kopiëren. Kopiëren kost minder moeite en daarom minder tijd en hoogstwaarschijnlijk minder geld. Echter, de pilotgemeenten hebben allemaal een budget ontvangen om de loonkosten van de DHW-toezichthouders te dekken. Er kan gesteld worden dat het budget niet verklaart waarom een pilotgemeente voor één van de typen van beleidsveranderingen heeft gekozen. Doordat er een budget toegekend is voor de loonkosten van de toezichthouders is geld geen beperkende factor bij het maken van beleid. Als er geen budget toegekend zou zijn, zouden armere pilotgemeenten waarschijnlijk eerder kiezen om de VWA-beleid te kopiëren. Rijkere pilotgemeenten zouden wel over voldoende geld beschikken om nieuw beleid te ontwikkelen. Door de beschikbaarheid van een budget voor alle pilotgemeenten is geld geen beperkende factor. Hierdoor kan er gesteld worden dat de pilotgemeenten eerder zullen kiezen voor beleidsinnovatie dan beleidsopvolging, beleidsonderhoud en beleidbeëindiging, zodat ze het beleid naar eigen inzicht kunnen ontwikkelen en hierdoor aan de lokale omstandigheden kunnen aanpassen.

Hypothese 3: Pilotgemeenten zullen door de toekenning van een budget kiezen voor beleidsinnovatie en niet voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging.

Hypothesen 1, 2 en 3 dragen bij tot een antwoord op onderzoeksvraag één, namelijk a) welk type van beleidsverandering hebben de pilotgemeenten gebruikt bij het maken van het DHW-toezichtbeleid en b) in welke mate verklaren de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering bij het maken van toezichtbeleid.

Eén van de oorzaken voor een beleidsverandering kunnen leerprocessen binnen beleidsorganisaties zijn. Doordat organisaties leren kan er geconstateerd worden dat beleid moet worden veranderd. De vraag die hierbij gesteld wordt luidt: In welke mate hebben de pilotgemeenten geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik gemaakt van kennis en ervaring, geleerd in de praktijk of geleerd door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de DHW?

2.3 Beleidsleren

De relatie tussen beleidsgericht leren en een beleidsverandering valt in drie stappen uit te leggen (Eberg, et al., 1996). Ten eerste worden rond het bestaande beleid bepaalde waarnemingen gedaan en oordelen gevormd. Deze kunnen betrekking hebben op de effectiviteit van de beleidsuitvoering maar ook op de passendheid van het bestaande beleid in een inmiddels veranderd politiek ideologisch kader. Vervolgens worden de waarnemingen en oordelen door de actoren verwerkt in hun opvattingen over het bestaande beleid en over eventueel gewijzigd beter beleid. Dit heeft herziening van de beleidstheorie tot gevolg. De herziende beleidstheorie wordt gerealiseerd door voorstellen of besluiten om het huidige beleid te veranderen (Eberg, et al., 1996). 'Als het geleerde een verandering van beleid veroorzaakt, dan is die verandering een effect van leren' (Eberg, et al., 1996, p. 3). Er kan gesteld worden dat er een relatie is tussen leren en beleidsveranderingen. Echter, niet alle beleidsveranderingen worden veroorzaakt door beleidsleren. Een beleidsverandering die wordt veroorzaakt door veranderende politieke machtsverhoudingen, doordat een andere politieke partij het primaat krijgt, wordt niet aangemerkt als een gevolg van leren (Eberg, et al., 1996).

Er zijn verschillende definities voor het concept leren. Leren wordt bijvoorbeeld gedefinieerd 'als een proces waarbij actoren trachten hun handelingen te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht' (Bekkers, 2007, p. 330). Bij beleidsleren gaat het om een proces van cognitieve ontwikkeling en aanpassing met als doel het systematisch verbeteren van het functioneren van organisaties, die een rol spelen in beleidsprocessen (Bekkers, 2007). Echter, elke verandering is niet per definitie een verbetering. Om deze reden pleiten sommigen ervoor om leren te zien als een het vermogen om zich aan te passen (Cyert & March, 1963; Hall, 1993). Anderen vinden het toch wel belangrijk om de richting van het leerproces vast te leggen, namelijk ergens beter in worden, zowel in denken als in doen (In 't Veld & van der Knaap, 1995). Leren vindt daarom niet alleen op basis van aangereikte kennis of informatie plaats, maar ook op basis van ervaringen en fysieke, cognitieve en sociale vaardigheden. Deze ervaringen en vaardigheden zijn van belang om de stap van 'kennis nemen' naar 'inzicht' te kunnen zetten (Bekkers, 2007).

In deze scriptie wordt de volgende definitie gehanteerd: 'Als het geleerde een verandering van beleid veroorzaakt, dan is die verandering een effect van leren' (Eberg, et al., 1996, p. 3). Het leren op zichzelf wordt gedefinieerd 'als een proces waarbij actoren trachten hun handelingen te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht' en waarbij fysieke, cognitieve en sociale vaardigheden een rol spelen (Bekkers, 2007). Als blijkt dat een organisatie heeft geleerd kan dit leren op verschillende manieren hebben plaatsgevonden.

2.4 Verschillende manieren van beleidsleren

Er zijn verschillende manieren waarop geleerd kan worden. In deze scriptie wordt onderzocht waarop de pilotgemeenten hun beleidskeuzen hebben gebaseerd. Hierbij wordt gefocust op beleidsleren, namelijk op welke manieren van leren hebben de gemeenten hun beleidskeuzen gebaseerd. Er zijn vier manieren waarop geleerd kan worden, namelijk leren op basis van ervaring in het verleden, gebruik maken van kennis en ervaring, leren in de praktijk en leren door interactie. De volgende hypothesen dragen bij tot een antwoord op vraag 2, namelijk waarop baseerden de pilotgemeenten de beleidskeuzen van het toezichtbeleid op de DHW, met daarbij de focus op beleidsleren.

De eerste manier, leren op basis van ervaring, is het op basis van ervaring uit het verleden opnieuw inrichten van besluitvormingsprocessen of besluitvormingswijzen (Eberg, et al., 1996). Als blijkt uit ervaringen uit het verleden dat een bestaande manier van het oplossen van problemen geen gewenste resultaten tot stand brengt, of dat die oplossing de resultaten niet op de goede manier tot stand brengt (bijvoorbeeld te traag), dan wordt een nieuwe manier van probleem oplossen bedacht. Er wordt lering getrokken uit ervaringen en informatie uit het verleden. Ook kan het oude beleid invloed hebben op het nieuw te maken beleid (Hall, 1993). De belangen en idealen die beleidsmakers nastreven op een bepaald moment in de tijd zijn gevormd door relevante reacties op vorig beleid. In het geval van de DHW wordt onderzocht of de pilotdeelnemers voorafgaand aan de pilot al drank en horeca gerelateerd beleid hadden. Als dit het geval is, is het de vraag of ze geleerd hebben van ervaringen met het oude beleid. Ook kunnen de pilotdeelnemers gekeken hebben naar het bestaande beleid van de VWA. Van ervaringen uit het verleden met dit beleid kunnen pilotgemeenten geleerd hebben.

1. *A. Leermanier: Leren van mogelijk bestaand gemeentelijk beleid.*

B. Leermanier: Leren van het bestaande beleid van de VWA.

De tweede manier is het leren door een oplossing te vinden voor een probleem door gebruik te maken van kennis en ervaring (Eberg, et al., 1996). Kennis en ervaring wordt gebruikt om een probleem op te lossen. Leren is een poging om doelen van beleid aan te passen als reactie op nieuwe informatie (Hall, 1993). Deze nieuwe informatie kan verworven zijn door kennis en oordelen van actoren die bij het beleid betrokken zijn. Er kan verondersteld worden dat bij het ontwikkelen van toezichtbeleid gebruik is gemaakt van kennis en ervaring van andere actoren zoals de VWA, het ministerie, andere pilotgemeenten en overige relevante actoren rondom de pilotgemeente.

2. *Leermanier: Leren door kennis en ervaring van andere actoren.*

De derde manier van leren is leren in de praktijk met een experimenteel karakter (Eberg, et al., 1996). Hiermee wordt bedoeld op een vorm van trial-and-error; ervaringen worden teruggekoppeld en wat niet goed loopt moet anders. Leren houdt nooit op maar vindt automatisch plaats, het is een proces van vallen en opstaan (In 't Veld & van der Knaap, 1995). Tijdens de implementatie van beleid wordt er geleerd. De 'Pilot Decentraal Toezicht DHW' is een mogelijkheid voor de deelnemende gemeenten om uit te proberen hoe decentraal toezicht op de DHW werkt. Tijdens de pilot kunnen de gemeenten in de praktijk leren hoe het toezicht op de juiste manier kan worden uitgevoerd. Door

middel van bijvoorbeeld groeiend inzicht of trial-and-error kunnen gemeenten leren waarop de beleidskeuzen gebaseerd moeten worden.

3. Leermanier: Leren door te doen.

De laatste manier van leren is door interactie (Eberg, et al., 1996). Hiermee wordt bedoeld dat organisaties binnen een netwerk onderling kennis opdoen en uitwisselen. Hierdoor ontstaat netwerkspecifieke 'tacit knowledge'. Tacit knowledge is impliciete kennis die onder meer gebaseerd kan zijn op de persoonlijke ervaring die beleidsmakers inbrengen en bijvoorbeeld gebaseerd is op de traditie van een beleidsafdeling (Bekkers, 2007). Er kan verondersteld worden dat de pilotgemeenten kennis en ervaringen hebben uitgewisseld met actoren die binnen de gemeente actief zijn op het gebied van drank en horeca, zoals de politie en jeugd- en welzijnswerk.

4. Leermanier: Leren door interactie binnen een netwerk.

Het doel van een pilot is om te kijken hoe organisaties reageren op nieuwe zaken. Om deze reden is het waarschijnlijk dat de pilotgemeenten gaandeweg het proces leren. Er is namelijk een mogelijkheid dat de pilotgemeenten zelf nog niet gemeentelijk alcoholbeleid hadden ontwikkeld. Hierdoor kunnen ze niet leren van ervaringen met eigen beleid uit het verleden. Het kan ook zijn dat er geen mensen aanwezig zijn binnen de gemeente die ervaring hebben met het bestaande VWA-beleid. Hierdoor zouden ze daar ook niet van kunnen leren. Om te leren door interactie moet er een netwerk, dat zich bezig houdt op gebied van alcohol, aanwezig zijn binnen de pilotgemeente. Als zo'n netwerk niet aanwezig is binnen een gemeente, kan hier ook niet van geleerd worden. Om deze redenen kan er gesteld worden dat de pilotgemeenten gaandeweg het proces hebben geleerd hoe het toezichtbeleid op de beste wijze kan worden ingericht, ofwel ze hebben geleerd door te doen.

Hypothese 4: Pilotgemeenten zullen niet leren van bestaand beleid, door kennis en ervaring van anderen of door interactie binnen een netwerk maar leren door te doen.

Aan de hand van de viergenoemde hypothesen is een analyse gedaan om de twee onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze analyse staat in hoofdstuk 4. Maar nu eerst hoofdstuk 3, waarin is uitgelegd hoe het onderzoek is uitgevoerd.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke methoden en technieken zijn gebruikt. Er wordt behandeld wat voor een onderzoek het is, hoe de selectie van de pilotgemeenten heeft plaatsgevonden, welke gegevens verzameld zijn en deze zijn verzameld en ten slotte hoe deze gegevens zijn geanalyseerd om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen.

3.1 Onderzoeksontwerp

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvragen is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van zelfverzamelde gegevens van mondelinge interviews en evaluatieonderzoeken van onderzoeksbureau Novio Consult. Het interview is op één moment in de tijd gedaan. Er is namelijk één interview gehouden per geselecteerde pilotgemeente. Deze interviews hebben in een tijdsbestek van twee weken plaatsgevonden. De evaluatieonderzoeken zijn uitgevoerd door Novio Consult. Zij hebben meerdere momenten in de tijd geëvalueerd hoe de pilot verliep en zij hebben deze bevindingen in twee evaluatieonderzoeken gepresenteerd.

Het onderzoek bestaat uit beschrijvend en deels verklarend onderzoek. Vraag 1A beschrijft welk type van beleidsverandering, te weten beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging, de pilotgemeenten hebben gebruikt bij het maken van toezichtbeleid op de DHW. Vraag 2B verklaart de keuze voor het type beleidsverandering, namelijk in welke mate de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering verklaren. Vraag 2 beschrijft in welke mate de pilotgemeenten geleerd hebben van ervaringen in het verleden, gebruik hebben gemaakt van kennis en ervaring, geleerd hebben in de praktijk of geleerd hebben door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de DHW.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van een casestudie. Er is namelijk gekozen voor een opzet waarbij één object werd onderzocht. Namelijk, de pilotgemeenten die hebben deelgenomen aan de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet'. De eenheden van analyse in het onderzoek, ofwel de actoren die worden geanalyseerd in het onderzoek zijn de geselecteerde pilotgemeenten. Er zijn vijf verschillende pilotdeelnemers geselecteerd die tijdens de jaren 2008, 2009 en 2010 hebben deelgenomen aan de pilot.

3.2 Case-Selectie

Aan de pilot deden vijftien (regio's van) gemeenten mee. Er deden samenwerkingsverbanden met meerdere gemeenten mee maar er deden ook gemeenten mee die zelfstandig het DHW-toezicht hebben uitgevoerd. In onderstaande tabel staan de pilotdeelnemers opgesomd.

Pilotdeelnemers	Totaal aantal inwoners (april 2008)	Gebiedskenmerken
Samenwerkingsverbanden van gemeenten		
Drimmelen en Geertruidenberg	47.362	Landelijk karakter, Zuid-Nederland
Hoorn en Enkhuizen	86.503	Stedelijk karakter, West-Nederland
Texel en Den Helder	71.342	Deels stedelijk en deels landelijk karakter, Noordwest-Nederland, kust, eiland
Regio Delfzijl (3 gemeenten)	50.245	Landelijk karakter, Noord-Nederland
Regio Achterhoek (4 gemeenten)	131.855	Landelijk karakter, Oost-Nederland
Regio Goeree-Overflakkee (4 gemeenten)	47.784	Landelijk karakter, Zuidwest-Nederland, eiland, kust
Regio Kampen (4 gemeenten)	130.914	Landelijk karakter, Noord-Nederland
Regio Voorne-Putten (5 gemeenten)	155.896	Landelijk karakter, Zuidwest-Nederland, eiland, kust toerisme
Regio Gelderland Midden (6 gemeenten)	172.720	Landelijk karakter met stedelijke kernen, Oost-Nederland
Zelfstandig handelende gemeenten		
Kaag en Braassem	24.994	Landelijk karakter, West-Nederland
Katwijk	61.180	Deels landelijk, deels stedelijk karakter, West-Nederland, kust
Leeuwarden	92.000	Stedelijk karakter, Noord-Nederland
Maastricht	119.033	Stedelijk karakter, Zuid-Nederland, studentenstad
Utrecht	294.742	Stedelijk karakter, West-Nederland, studentenstad
Vlaardingen	70.855	Stedelijk karakter, West-Nederland



Tabel 1: Kenmerken van de pilotdeelnemers (Novio Consult, 2010)

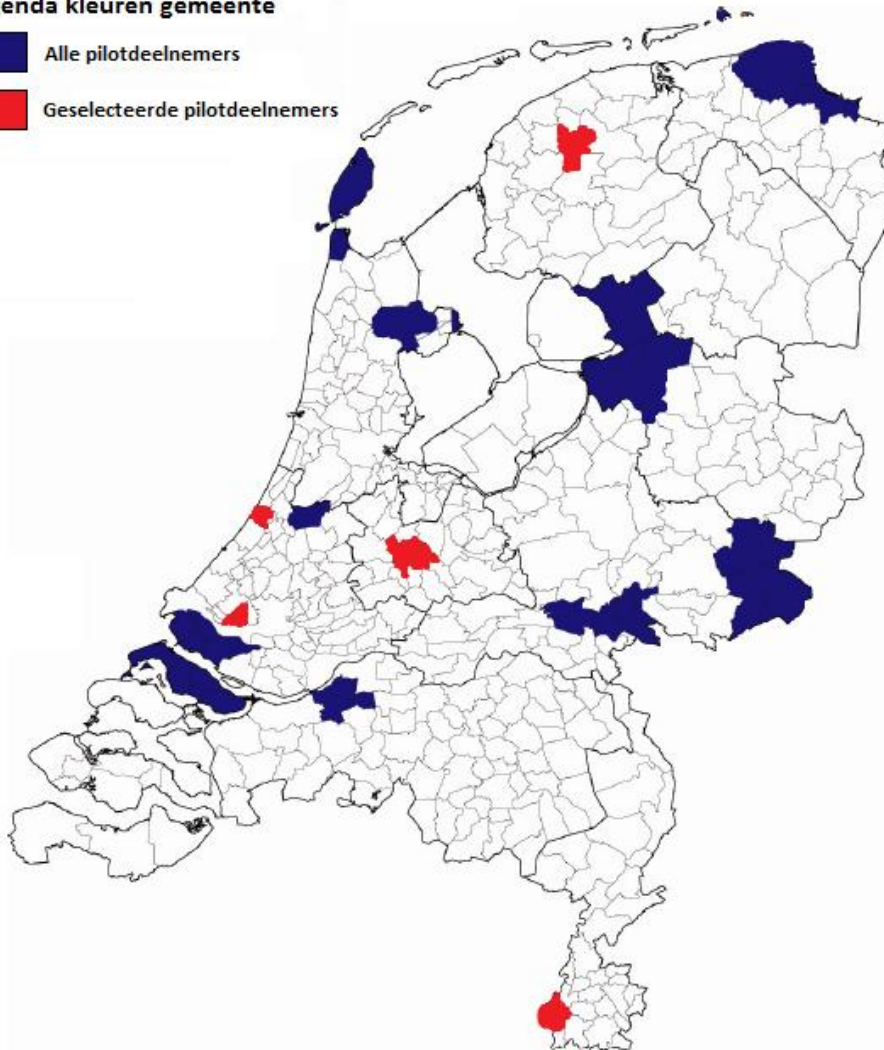
De pilotgemeenten Katwijk, Leeuwarden, Maastricht, Utrecht en Vlaardingen zijn geselecteerd voor dit onderzoek op basis van een tweetal kenmerken. Er is gekozen voor een onderzoek waarbij de meeste gelijke casussen worden onderzocht. Met deze methode worden casussen onderzocht die dezelfde kenmerken delen. In dit onderzoek houdt dat in dat de geselecteerde pilotdeelnemers allemaal zelfstandig handelen, zij vormen namelijk geen samenwerkingsverband met andere pilotgemeenten, en de pilotgemeenten hebben meer dan 50.000 inwoners. Omdat ze dezelfde karakteristieken delen zijn ze goed vergelijkbaar met elkaar (Gerring, 2012). Er kan gekeken worden of de uitkomsten verschillen of juist overeenkomen tussen dezelfde soort casussen. De case die gebruikt wordt in dit onderzoek is dus niet geselecteerd op basis van toeval maar op basis van dezelfde soort kenmerken. Dit wordt een niet-aselecte steekproef genoemd (Babbie, 2010).

Het eerste kenmerk, zelfstandig handelende gemeenten, is relevant om te onderzoeken om te kijken hoe deze pilotgemeenten hebben geleerd tijdens het ontwikkelen van toezicht op de DHW.

Samenwerkingsverbanden van gemeenten moeten rekening met elkaars voorkeuren houden, dit is bij zelfstandig handelende gemeenten niet het geval. Zij kunnen hun eigen visie uitwerken in het beleid en hoeven geen rekening te houden met andere gemeenten uit het samenwerkingsverband. Omdat deze gemeenten volledig naar eigen inzicht kunnen handelen is ervoor gekozen om deze gemeenten te onderzoeken. Het tweede kenmerk waarop geselecteerd is, is het aantal inwoners van een pilotgemeente. Steden die uit meer dan 50.000 inwoners bestaan kunnen gekenmerkt worden als een grote stad. Het blijkt dat grotere steden meer capabel zijn om te leren van anderen omdat zij waarschijnlijk grotere en professionelere overheden zijn dan kleinere steden. Ook blijkt dat grotere steden minder beïnvloedbaar zijn door lokale economische effecten doordat ze economisch erg divers zijn en doordat de buurplaatsen economisch minder bedreigend zijn (Shipan & Volden, 2008). Om deze redenen wordt verwacht dat grotere steden beter in staat zijn om te leren dan kleinere steden. Daarom heb ik gekozen voor steden met meer dan 50.000 inwoners. Ten slotte is in figuur 2 te zien dat deze vijf pilotgemeenten geografisch verspreid liggen in Nederland. Dit kan interessant zijn om te kijken of dit een reden is voor de mogelijkheid dat gemeenten verschillende soorten beleid maken. Het zou kunnen dat de beleidscultuur in het noorden anders is dan in het zuiden.

Legenda kleuren gemeente

-  Alle pilotdeelnemers
-  Geselecteerde pilotdeelnemers



Figuur 2: Overzicht van de pilotdeelnemers (Novio Consult, 2011)

3.3 Data collectie

Om de hypothesen te toetsen en hiermee tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen worden zijn verschillende gegevens gebruikt. Ten eerste zijn zelf verzamelde gegevens gebruikt, namelijk mondeling gevoerde interviews met de DHW-beleidsmakers van de betreffende pilotdeelnemers. Om in contact te komen met deze respondenten is een standaardbrief met een verzoek tot medewerking aan een interview opgesteld. Deze brief staat in bijlage 1. Voordat deze standaardbrief is verzonden is er eerst telefonisch contact geweest met de gemeenten om aan de contactgegevens van de juiste beleidsmedewerkers de komen. Bij het telefonisch contact is gevraagd naar de contactgegevens van beleidsmedewerkers die zich tijdens de pilot hebben beziggehouden met het toezichtbeleid op de DHW. De standaardbrief, met daarin een verzoek tot medewerking aan een interviews, is naar deze beleidsmedewerkers verstuurd.

Van de vijf benaderde pilotgemeenten hebben vier gemeenten deelgenomen aan het interview, te weten: gemeenten Katwijk, Leeuwarden, Maastricht en Utrecht. Van de gemeente Vlaardingen is geen respons gekomen. Deze gemeente gaf tijdens het telefoongesprek aan geen contactgegevens te verstrekken en vertelde dat de standaardbrief gemaïld moest worden naar het algemene e-mailadres van de gemeente. Helaas kwam er geen reactie op de eerste mail. Na een aantal herinneringen te hebben gestuurd kwam er nog geen reactie. Ik heb er toen voor gekozen om het onderzoek uit te voeren met de vier overgebleven gemeenten die wel hun medewerking verstrekten.

Voor de interviews is een standaard interview protocol opgesteld. Deze uitgetypte interviews staan niet in de bijlage. De interviews met de beleidsmedewerkers worden vertrouwelijk behandeld en staan om deze reden niet in deze openbare versie. Deze staat in bijlage 2. Het interviewprotocol startte met een algemene inleiding over mezelf en mijn scriptie-onderzoek. Daarnaast werden een aantal algemene zaken uitgelegd over de werkwijze van het interview en de vertrouwelijkheid van de gegeven informatie.

Hierna begon het interview met als eerste een aantal inleidende vragen en daarna inhoudelijke vragen over het toezicht tijdens de pilot. Deze inhoudelijke vragen over het toezicht bestonden uit inleidende vragen, algemene vragen over de pilot 'decentraal toezicht DHW', vragen over leren tijdens de pilot van VWA en ministeries van VWS en BZK, vragen over onderling contact tussen pilotdeelnemers, vragen over samenwerking in een netwerk, vragen over het opstellen van gemeentelijk beleid, vragen over het budget en als laatste vragen over beleidsvrijheid. Ten slotte vond er een afsluiting van het interview plaats. In totaal zijn er 19 inhoudelijke vragen gesteld. De vragen waren semi-gestructureerd van aard. Ik heb hiervoor gekozen zodat de beleidsmedewerkers een open antwoord konden geven op mijn vraag. Daarnaast kon ik door deze manier van vragen stellen flexibel reageren op antwoorden. Het is een aantal keren voorgekomen dat de vaste structuur van de vragen werd omgegooid omdat de beleidsmedewerker antwoord gaf op een later gestelde vraag. Door de semi-gestructureerde aard van het protocol kon ik hier goed op inspelen. De interviews zijn na goedkeuring van de beleidsmedewerker(s) opgenomen met Olympus opnameapparaat zodat de verkregen informatie uit de interviews zo volledig mogelijk na het plaatsvinden van het interview kon worden opgeschreven. Tijdens het interview had ik de uitgeprinte versie van het protocol bij me liggen. Hier heb ik een aantal kleine aantekeningen opgezet. Tijdens het interview heb ik me gericht op het gesprek met de beleidsmedewerker(s) en niet op het maken van aantekeningen, aangezien het gesprek werd opgenomen.

De interviews zijn gevoerd met beleidsmedewerkers die zich bezig houden en hielden met de DHW in de gemeenten. Tijdens het interview met de gemeente Katwijk waren twee beleidsmedewerkers aanwezig. Eén heeft zich voornamelijk tijdens de pilot beziggehouden met het decentrale toezicht op de DHW en de ander heeft deze taken langzamerhand overgenomen en houdt zich op het moment bezig met de wetswijziging van 1 januari 2013. In Leeuwarden waren ook twee beleidsmedewerkers aanwezig. Eén was projectleider tijdens de pilot en de andere beleidsmedewerker is er tijdens de pilot bijgekomen en heeft toen taken overgenomen. Tijdens de interviews met de gemeente Maastricht en Utrecht was steeds één beleidsmedewerker aanwezig, dat was bij beide gemeenten destijds de projectleider van de pilot.

De interviews zijn over het algemeen goed verlopen. Het eerste interview was met de gemeente Leeuwarden. Tijdens dit interview heb ik de vragen volgens de volgorde van het protocol gesteld. De overige interviews heb ik flexibel gevoerd. Tijdens deze gesprekken werden soms antwoorden op later gestelde vragen gegeven. Ik heb hier flexibel op ingespeeld door in te gaan op de antwoorden van de beleidsmedewerker(s) en de vragen te stellen die hier goed op aansloten. Alle beleidsmedewerkers van de gemeenten was erg enthousiast tijdens de interviews en ze wilden graag meewerken. Er is echter één opmerking te plaatsen bij het interview met de gemeente Maastricht. Tijdens het interview was het rumoerig in de ruimte waar het interview werd gehouden. Hierdoor was het lastig om de antwoorden goed te verstaan en is het mogelijk dat ik niet goed heb doorgevraagd op bepaalde antwoorden. Om deze reden weeg ik de bevindingen van de gemeente Maastricht minder zwaar meer dan de bevindingen van de andere gemeenten omdat het kan zijn dat door deze omstandigheden niet het juiste beeld naar voren is gekomen van de ervaringen van de gemeente met de pilot over het decentrale DHW-toezicht.

Daarnaast zijn gegevens gebruikt die niet zelf verzameld zijn, namelijk de evaluatieonderzoeken over het toezicht op de DHW door gemeenten, geschreven door onderzoeksbureau Novio Consult. In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft Novio Consult de ervaringen van gemeenten in beeld gebracht (Novio Consult, 2010). Het eerste evaluatierapport gaat over de jaren 2008, 2009 en het tweede evaluatierapport gaat over het laatste pilotjaar, 2010.

3.4 Data analyse

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvragen en om de houdbaarheid van de hypothese te toetsen, is een analyse van de gegevens gemaakt. De verkregen gegevens uit de interviews zijn geanalyseerd door middel van een inhoudsanalyse. Nadat de interviews zijn gehouden zijn deze letterlijk uitgetypt in het tekstverwerkingsprogramma Microsoft Word. Deze uitgetypte interviews staan in bijlage 3. De tekstbestanden zijn gereduceerd door niet relevante tekst te verwijderen. De keuze voor het behouden van de tekst was afhankelijk van het feit of het tekstfragment bijdroeg tot een antwoord op de onderzoeksvragen. De vier gestelde hypothesen heb ik elk gelabeld met een eigen kleur. Op deze wijze zijn er vier labels gebruikt omdat er vier hypothesen zijn. Tijdens het lezen van de interviews heb ik de stukken tekst die bij een bepaald hypothese hoorden, gelabeld met de bijbehorende kleur. Per hypothese is voor elke gemeente een opsomming gemaakt met daarin de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen waren te vinden door te zoeken naar de juiste kleur van

de hypothese in de uitgetypte interviews. Om te kunnen verwijzen naar de plaats van de bevindingen in de uitgetypte tekst is de naam van de gemeente vermeld achter het citaat, bijvoorbeeld (Utrecht). Per hypothese is een overzicht gegeven van de bevindingen van de pilotgemeenten. Hierna is de betekenis van deze bevindingen gegeven voor de houdbaarheid van de hypothese en voor een antwoord op de onderzoeksvraag.

De gegevens van de evaluatieonderzoeken zijn niet expliciet gebruikt voor de hypothesen. Deze zijn gebruikt om inzicht te krijgen in het verloop van de pilot. Met behulp van deze informatie is het interviewprotocol opgesteld. Ook was het tijdens de interviews handig om te beschikken over de nodige voorkennis over het verloop van de pilot.

In het volgende hoofdstuk is de hierboven beschreven analyse uitgevoerd. En worden de hypothesen beantwoord.

4. Analyse

Om tot een antwoord te komen op de twee onderzoeksvragen, zijn in dit hoofdstuk de interviews geanalyseerd aan de hand van de vier opgestelde hypothesen die zijn opgesteld in hoofdstuk 2: theoretisch kader. De analyse is per hypothese uitgevoerd. Bij elke hypothese staan citaten uit de interviews per pilotgemeente opgesomd. Hierna is een interpretatie van deze gegevens gegeven en aan de hand daarvan is de houdbaarheid van de gestelde hypothese bepaald ofwel of deze geaccepteerd of verworpen moet worden.

4.1 Onderzoeksvraag 1A

Deel A van de eerste onderzoeksvraag luidde als volgt: 1A) Welk type van beleidsverandering, te weten beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging, hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners gebruikt bij het maken van het toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Hypothese 1 draagt bij tot een antwoord op deze vraag. De houdbaarheid van deze hypothese wordt in de volgende paragraaf met behulp van de gegevens uit de interviews geanalyseerd.

4.1.1 Hypothese 1

Hypothese 1 luidt: Pilotgemeenten zullen niet kiezen voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging maar voor beleidsinnovatie bij het maken van DHW-toezichtbeleid.

Tijdens de pilot voerden de pilotdeelnemers zelf het toezicht op de DHW uit in plaats van de Voedsel en Warenautoriteit. Ze waren vrij om het gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht in te richten (Novio Consult, 2010). Er werd gesteld dat de pilotdeelnemers 'zelf' het toezichtbeleid konden maken en het konden aanpassen aan de lokale omstandigheden (Novio Consult, 2010). Er bestond een mogelijkheid dat de gemeenten al reeds drank en horeca gerelateerd beleid in de gemeente hadden. Naast de mogelijkheid om het toezichtbeleid naar eigen inzicht in te richten, hadden de pilotgemeenten ook de mogelijkheid om het bestaande beleid van de VWA over te nemen zonder het aan te passen aan de lokale situatie (Novio Consult, 2010).

Voor de start van de pilot had de gemeente Katwijk een bepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vastgesteld *'die het gebruik van alcohol op de openbare weg verbiedt'* (Katwijk). De politie zorgde voor goede handhaving daarvoor (Katwijk). Er bestond echter wel de *'behoefte om zelf het toezicht te gaan uitvoeren. Om met name die leeftijdsgrenzen te kunnen gaan controleren'* (Katwijk). De pilot was op een wijze geconstrueerd dat de toezichthouders feitelijk nog onder de VWA vielen en niet onder pilotgemeenten. De wet werd namelijk tijdens de pilot nog niet gewijzigd, daarom bleef de VWA feitelijk de toezichthouder en niet de gemeente (Katwijk). *'Als je naar de Algemene Wet Bestuursrecht kijkt en je kijkt naar hoe beleidsregels tot stand moeten komen, zie je dat het bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van een taak, mag daar beleidsregels over stellen. Maar onze toezichthouders waren eigenlijk een soort verlengstuk van de VWA. Dus wij mochten ook eigenlijk geen eigen handhavingsbeleid formuleren. (...) Wij hebben daar ook nooit in die periode een eigen handhavingsbeleid of een eigen boetebesluit, een ander boetebesluit, wat de hoogte van de boetes zou bepalen hebben wij niet genomen. Wij hebben niet afgeweken van het gene dat de VWA al bepaald had'* (Katwijk). Katwijk heeft tijdens de pilot alleen de frequentie van de

controles en het type inrichting dat gecontroleerd werd zelf bepaald (Katwijk). De gemeente was tot de conclusie gekomen dat er geen beleidsvrijheid was om het beleid naar eigen inzicht in te vullen (Katwijk). *'In Den Haag (...) ging men er aanvankelijk vanuit dat die beleidsvrije ruimte er wel was'* (Katwijk). Achteraf bleek uit rechtszaken dat de gemeente het juist had dat er geen beleidsvrije ruimte was voor de pilotgemeenten om het beleid naar eigen inzicht in te vullen (Katwijk). Voor de start van de pilot heeft de gemeente een nulmeting gedaan omtrent de naleving van de leeftijdsgrenzen om een goed beeld te krijgen op welke zaken extra aandacht gevestigd moest worden (Katwijk). Voor het schrijven van het projectplan was een omschrijving gegeven door het ministerie van VWS over welke zaken genoemd moesten worden in het projectplan. De beleidsmedewerker heeft *'dat gewoon gevolgd'* en *'uitgebreid en aangevuld zo goed mogelijk'* (Katwijk).

Naast de VWA-beleid had Katwijk een aantal maatregelen die geregeld waren in de APV en los stonden van de DHW. De gemeente Katwijk had al enige tijd de burgemeestersbrief (Katwijk). Deze brief was een waarschuwing voor de ouders dat het kind was aangehouden op een hangplek en op deze plek alcohol gebruikte. Deze brief bleek niet voldoende te zijn. *'Toen hebben we in Katwijk de HALT-maatregel voor alcohol ontwikkeld'* (Katwijk). De Officier van Justitie heeft toestemming gegeven om het verbodsartikel voor gebruik van alcohol op de openbare weg onder HALT-waardige maatregelen te plaatsen (Katwijk). Dat betekende dat het kind en de ouders naar bureau HALT moesten komen om te praten over het alcoholgebruik van het kind (Katwijk). In 2005 is al gestart met de HALT-maatregel. Dit was geen groot succes omdat er weinig werd doorverwezen door agenten (Katwijk). Het heeft een tijd stilgelegen en tijdens het eerste pilotjaar, 2008, zijn ze opnieuw begonnen (Katwijk). In 2010 is deze maatregel landelijk HALT-waardig geworden en zijn er landelijk dit soort HALT-projecten opgestart (Katwijk).

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de gemeente Katwijk voor het ingaan van de pilot wel een aantal drank- en horeca gerelateerde zaken in de APV vastgesteld had. Deze zaken hadden echter niets met het toezicht te maken. Het toezichtbeleid heeft de Katwijk overgenomen van de VWA. Ze hebben niet afgeweken van datgene dat de VWA reeds bepaald had. Hiervoor hebben ze gekozen omdat het volgens de beleidsmedewerkers niet wettelijk toegestaan was om gebruik te maken van de gestelde beleidsvrijheid en het toezichtbeleid naar eigen inzicht in te richten. Ze hebben marginaal zaken aangepast, zoals de frequenties en het type inrichting dat gecontroleerd werd. Hieruit blijkt dat er geen sprake is van beleidsinnovatie omdat Katwijk het beleid van de VWA heeft overgenomen en niet zelf beleid heeft gemaakt (Hogwood & Peters, 1982). Het bestaande beleid van de VWA is ook niet vervangen door nieuw beleid dat voortbouwt op het bestaande beleid. Daarom is er geen sprake van beleidsopvolging (Hogwood & Peters, 1982). Het bestaande VWA-beleid is marginaal aangepast aan de hand van de uitkomsten van de nulmeting. Zoals hiervoor genoemd zijn alleen de frequenties van de controle en het type inrichting dat gecontroleerd werd aangepast waar de beleidsmedewerkers dachten dat het nodig was. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Katwijk het type beleidsverandering beleidsonderhoud heeft gebruikt bij het maken van toezichtbeleid op de DHW tijdens de pilot (Hogwood & Peters, 1982). De verwachting dat de pilotgemeenten gebruik zouden maken van beleidsinnovatie kan verworpen worden bij de gemeente Katwijk, omdat volgens deze gemeente het niet wettelijk was toegestaan om het beleid naar eigen inzicht in te richten. Het is opmerkelijk dat het ministerie eerst stelt dat er beleidsvrijheid is maar dat dit achteraf niet zo blijkt te zijn. Uit interviews met andere gemeenten blijkt dat zij wel zaken hebben

toegevoegd aan de VWA-beleid of juist af hebben geweken van het bestaande VWA-beleid. Een pilot heeft tot doel om te kijken hoe bepaald beleid werkt. Na de wetswijziging van 1 januari 2013 zijn gemeenten in staat om het toezichtbeleid zelf in te richten. Het is opmerkelijk dat dit in de pilot volgens de gemeente Katwijk niet mogelijk is. De pilot is ervoor bedoeld om te leren van de bevindingen van het decentrale toezicht zodat deze bevindingen toegepast kunnen worden als de wet voor alle gemeenten geldt.

De gemeente Leeuwarden heeft het beleid *'gebaseerd op wat de VWA eigenlijk ook al grotendeels had, met lokaal nog wat andere accenten gelegd'* (Leeuwarden). Ze *'hebben (...) voortgeborduurd op de basis'* (Leeuwarden). Het handhavingarrangement is eind 2008 tot stand gekomen. Daarin was het bestaande beleid van de VWA merendeels in verwerkt. Om dit handhavingarrangement aan te kunnen passen aan de lokale omstandigheden is er eerst een risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen in welke straten de grootste problemen voorkwamen en te bepalen waar de risico's het hoogst waren wat betreft alcoholmisbruik onder jongeren (Leeuwarden). Volgens een van de beleidsmedewerkers kon je een hoop creativiteit in het beleid kwijt. De vrijheid zit hem er *'in dat we gewoon de toezichthouders ook rechtstreeks kunnen aansturen of vragen waar ze naartoe gaan'* (Leeuwarden). Leeuwarden heeft maar heel kort gewerkt met de boeterapporten en is vrij snel overgaan naar het opleggen van een last onder dwangsom (Leeuwarden). *'Vanuit de Gemeentewet is het mogelijk om een dwangsom op te leggen bij een overtreding van een wettelijk voorschrift'* (Leeuwarden). Ze hebben gekozen voor het opleggen van dwangsommen omdat de VWA volgens de beleidsmedewerker vrij streng was bij het formuleren van de boeterapporten (Leeuwarden). Daarnaast duurde het lang voordat er een beslissing werd genomen door de VWA, daarom hadden de beleidsmedewerkers het liever in eigen hand (Leeuwarden). Er was één kanttekening bij een last onder dwangsom, bij deze is het bijna altijd zo dat de volgende keer als de overtreder de fout ingaat, deze dan pas een dwangsom moet betalen (Leeuwarden). Bij verstrekking van alcohol aan een vijftienjarige wilden ze direct een boete opleggen. In deze gevallen van alcoholmisbruik bij jongeren zijn er wel steeds boeterapporten naar de VWA gestuurd (Leeuwarden).

Naast de VWA-beleid had Leeuwarden een aantal maatregelen die geregeld waren in de APV voor de ingang van de pilot. Deze stonden los van de DHW. Zo had de burgemeester de bevoegdheid vanuit de APV om het café voor een maand te sluiten, de zogenoemde burgemeestersluiting (Leeuwarden). Ook heeft de gemeente een actieprogramma jeugd en alcohol opgesteld. Daar stonden een aantal pijlers in, waaronder toezicht en handhaving. Deze pijler sloot aan bij de DHW (Leeuwarden). Ook was er een horeca-nota. Dit was een systeem van exploitatie vergunningen voor de horeca (Leeuwarden).

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de gemeente Leeuwarden voor het ingaan van de pilot wel een aantal drank- en horeca gerelateerde zaken in de APV vastgesteld had. Deze hadden geen betrekking op het toezicht op de DHW. Bij het maken van het toezichtbeleid geven de beleidsmedewerkers aan dat ze hebben voortgeborduurd op het bestaande VWA-beleid. Hierin konden ze veel creativiteit kwijt. Ze hebben bijvoorbeeld bij een overtreding een last onder dwangsom gebruikt in plaats van de boeterapporten die waren opgesteld door de VWA. Leeuwarden heeft niet zelf het toezichtbeleid gemaakt, er is daarom geen sprake van beleidsinnovatie (Hogwood & Peters, 1982). Er is sprake van beleidsopvolging, er is voorgebouwd op het bestaande beleid van de VWA waarbij Leeuwarden zelf dingen heeft aangepast en toegevoegd. Het is interessant om te lezen dat de beleidsmedewerker

stelde veel creativiteit kwijt te kunnen bij het maken van het beleid. Dit staat recht tegenover het argument van de gemeente Katwijk dat er geen beleidsvrijheid zou zijn. Het kwijt kunnen van creativiteit past goed bij het pilotkarakter. De bevindingen van het uitvoeren van het toezicht op deze wijze, kunnen goed worden meegenomen bij het uiteindelijk inrichten van de wet die op 1 januari 2013 is ingegaan.

In de gemeente Maastricht was er voor de ingang van de pilot beleid opgesteld voor alcoholgebruik onder jongeren (Maastricht). De gemeente voerde al wel beleid op het gebied van alcohol en horeca. Ze hadden een aantal eisen waaraan een inrichting moest voldoen, waaronder de juiste papieren, sociale hygiëne, vergunningen en sluitingstijden. Op het gebied van toezicht had de gemeente geen beleid gemaakt (Maastricht). Bij het maken van gemeentelijk toezichtbeleid tijdens de pilot heeft Maastricht het landelijke beleid overgenomen (Maastricht). De VWA beleid heeft de gemeente 'in een Maastrichts jasje gegoooid' (Maastricht). Ook het handhavingsprotocol van de VWA is één op één overgenomen (Maastricht). Er zijn geen onderdelen toegevoegd om het een pilot was (Maastricht). *'Als het straks echt ons kindje zou worden dan hebben we alle tijd om het aan te passen'*, stelt de beleidsmedewerker (Maastricht). Er is wel rekening gehouden met carnaval. *'Tijdens carnaval heeft handhaven niet veel zin'*. Er wordt gecontroleerd of er geen excessen plaatsvinden en de veiligheid wordt gewaarborgd (Maastricht).

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de gemeente Maastricht voor het ingaan van de pilot een aantal drank- en horeca gerelateerde zaken vastgesteld had, namelijk de inrichtingeisen. Bij het maken van toezichtbeleid hebben ze exact de VWA-beleid overgenomen. De reden hierachter was het pilotkarakter. De gemeente Maastricht heeft de VWA-beleid marginaal aangepast aan de lokale omstandigheden, er is alleen rekening gehouden met carnaval. Om deze reden is er sprake van beleidsonderhoud (Hogwood & Peters, 1982). Men zou verwachten dat gemeenten graag de eigen creativiteit gebruiken in een pilot, vanwege het experimentele karakter van een pilot. Het ministerie was benieuwd naar de uitwerking van het decentrale toezicht. Het zou interessant zijn om te zien dat gemeenten het op een eigen manier aanpakken en het beleid aan de lokale situatie aanpassen. Op deze wijze kunnen verschillende uitwerkingen van het beleid vergeleken worden en kan er gesteld worden wat een goede wijze van toezicht houden is. Maastricht heeft niet gebruik gemaakt van het experimentele karakter van een pilot. Ze hebben geen eigen creativiteit gebruikt bij het maken van het toezichtbeleid. Dit is tegen mijn verwachting in, ik had verwacht dat er sprake zou zijn van beleidsinnovatie vanwege het experimentele karakter van een pilot. Dit blijkt niet zo te zijn bij de gemeente Maastricht.

Voordat de gemeente Utrecht meedeed aan de pilot voerde de politie het toezicht op drank en horeca uit. Het toezicht door de politie werd overgenomen door de gemeente rond dezelfde tijd van de start van de pilot (Utrecht). In dit beleid stonden stappen met betrekking tot handhaven en sanctioneren, *'dus helemaal nieuw was het niet'* (Utrecht). *'(Het) bleek (...) dat (...)de verordening waarmee de politie (...) werkte dat die bijna één op één loopt met de Drank- en Horeca Wet qua artikelen'* (Utrecht). *'Met de overgang van politie naar de gemeente is (...)het beleid opgepoetst'* (Utrecht). In deze horecaverordening miste alleen het artikel over jeugd en schenken aan jeugd (Utrecht). Overtredingen van dit artikel werden met boeterapporten van de VWA behandeld (Utrecht). De overige overtredingen die in strijd zijn met de horecaverordening, hebben ze zelf afgehandeld (Utrecht). Het beleid dat door de politie werd uitgevoerd was behoorlijk streng volgens

de beleidsmedewerker(Utrecht). *'We hebben daar een wat soepelere beleid, het vastgestelde beleid is er nog steeds en in geval van excessen als we echt een hele slechte ondernemer hebben dan gaan we niet de wat zachtere methode (hanteren maar) dan gaan we keihard handhaven'* (Utrecht). Het soepele beleid wordt gekenmerkt door de Utrechtse aanpak, dat houdt in informeren, verleiden en sanctioneren (Utrecht). Naast de DHW heeft Utrecht ook gebruik gemaakt van de Burgemeestersluiting die vermeld staat in de Gemeentewet. De burgemeester kan dan inrichtingen sluiten voor een week (Utrecht).

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de gemeente Utrecht voor het ingaan van de pilot reeds toezichtbeleid had. Dit werd door de politie uitgevoerd. Tijdens de pilot is alleen een artikel overgenomen over alcoholgebruik onder jongeren. Om deze reden is er geen sprake van beleidsinnovatie. Ze hebben namelijk niet zelf nieuw beleid gemaakt maar de bestaande horecaverordening die de politie hanteerde is overgenomen. Deze bestaande horecaverordening is marginaal aangepast, daarom is er sprake van beleidsonderhoud. De gemeente Utrecht is een uitzondering op de anderen aangezien deze al beleid had dat bijna helemaal aansloot op de VWA-beleid. Zij zagen daarom geen reden om nieuw beleid te maken omdat ze al eigen beleid hadden. De gestelde hypothese is daarom niet houdbaar voor Utrecht. Ze hebben gekozen voor beleidsonderhoud, en niet voor beleidsinnovatie, omdat ze al een eigen horecaverordening hadden.

Hypothese 1 is niet houdbaar voor de geselecteerde pilotgemeenten. Bij de gemeenten Utrecht, Katwijk en Maastricht is er sprake van beleidsonderhoud en bij de gemeente Leeuwarden is er sprake van beleidsopvolging. Mijn verwachting was dat er sprake zou zijn van beleidsinnovatie omdat de nadruk ligt op het feit dat de pilotgemeenten het beleid naar eigen inzicht konden maken, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden. Ook vanwege het experimentele karakter van een pilot had ik verwacht dat er sprake zou zijn van beleidsinnovatie. Decentrale overheden dienen vaak als laboratorium voor beleid (Daley & Garand, 2005). Echter blijkt dat de pilotgemeenten geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om zelf het toezichtbeleid te maken. Ze hebben niet gekozen voor beleidsinnovatie bij het maken van toezichtbeleid maar voor beleidsonderhoud en beleidsopvolging.

4.2 Onderzoeksvraag 1B

Deel B van de eerste onderzoeksvraag luidde als volgt: *1B) In welke mate verklaren de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet door pilotgemeenten tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?*

Hypothesen 2 en 3 dragen bij tot een antwoord op deze vraag. De houdbaarheid van deze hypothesen worden in de volgende paragrafen met behulp van de gegevens uit interviews de geanalyseerd.

4.2.1 Hypothese 2

Hypothese 2 luidt: Pilotgemeenten waar de ernst van het alcoholprobleem groot is zullen kiezen voor beleidsinnovatie en niet voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging.

De gemeente Katwijk en het alcohol netwerk binnen deze gemeente hebben naar eigen zeggen altijd *'heel veel aandacht bestaand aan preventie op het gebied van alcohol'* (Katwijk). Er was namelijk al

jaren eerder voor de start van de pilot geconstateerd dat er in de Katwijk een probleem is op het gebied van alcoholmisbruik (Katwijk). *'(Er heerste) het beeld dat de jeugd (...) heel veel dronk en dan met name heel veel op hangplekken'*, er waren namelijk *'veel hangplekken in de gemeente'* (Katwijk). Voor de pilot mocht *'je als gemeente in die DHW heel weinig zelf regelen. Je had zelf het toezicht niet, eigenlijk je kon alleen vergunningen verlenen'* (Katwijk). Het bleek dat alleen preventie niet toereikend was en de gemeente wou graag zelf het toezicht uitvoeren. *'Er ontstond behoefte om zelf die toezicht en handhavingstaak te kunnen uitvoeren'* (Katwijk).

Uit het interview blijkt dat door de grote alcoholproblematiek de behoefte ontstond in Katwijk om zelf toezicht op de DHW te houden. Uit de analyse van hypothese 1 blijkt echter dat de gemeente Katwijk niet voor beleidsinnovatie heeft gekozen. De reden hiervoor was dat er geen mogelijkheid was om zelf het beleid te maken volgens de beleidsmedewerker. Daarom heeft Katwijk gekozen voor beleidsonderhoud. Ik had verwacht dat gemeenten met een grote alcoholproblematiek zouden kiezen voor beleidsinnovatie. Ze zouden dan het beleid naar eigen inzicht kunnen maken. Doordat dit volgens de gemeente Katwijk niet mogelijk was, hebben ze dit niet gedaan.

In Leeuwarden is een *'aardig levende horeca'*. *'De problematiek was hier niet groot, of niet groter dan bij andere gemeenten'* stelt de beleidsmedewerker (Leeuwarden). De voornaamste reden om mee te doen aan de pilot was omdat het bestuur aansprak om *'af en toe wat vernieuwend en experimenterend bezig te zijn'* (Leeuwarden). En het thema jeugd en alcohol was ook belangrijk voor de gemeente (Leeuwarden). *'Zo'n pilot met eigen toezichthouders geeft je toch wel meer de gelegenheid om daar wat meer aandacht aan te besteden'*(Leeuwarden).

Uit het interview blijkt dat de alcoholproblematiek niet groot was in de gemeente Leeuwarden. De reden voor deelname aan de pilot was dat het Leeuwarden aansprak om vernieuwend en experimenterend bezig te zijn. Ik zou daarom verwachten dat ze zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat ze hierbij het beleid naar eigen inzicht kunnen vormgeven. De ernst van het probleem speelt dan geen rol maar het idee van vernieuwend en experimenterend bezig zijn sluit hier op aan. Leeuwarden heeft echter gekozen voor beleidsopvolging. Hierbij hebben ze voortgeborduurd op het VWA-beleid maar ze hebben ook zaken toegevoegd. Het toevoegen van zaken sluit aan op het idee dat gemeenten wel naar eigen inzicht het beleid konden vormgeven.

Maastricht is *'derde horecastad van Nederland, we hebben de hoogste horeca dichtheid van heel Nederland'* (Maastricht). De stad staat bekend als de Bourgondische stad (Maastricht). De gemeente Maastricht hoorde dat de *'Drank- en Horeca wet gewijzigd ging worden en dat het toezicht bij de gemeente ging komen'* (Maastricht). Maastricht (is) ook altijd een van de voortrekkers geweest met nieuwe wetswijzigingen en dergelijke (Maastricht). *'Wat is dan fijner als je helemaal vooraan loopt en alle ins en outs meekrijgt en misschien zelfs nog kunt sturen met aanpassingen en dergelijke'* (Maastricht).

Horeca speelde wel een grote rol in de gemeente Maastricht. Maar uit het interview bleek niet dat er een grote alcoholproblematiek heerste in de stad. De voornaamste reden om mee te doen aan de pilot was dat het Maastricht aansprak om als een van de eerste gemeenten ervaring op te doen met de toezichtaak. Net als bij de gemeente Leeuwarden zou ik daarom verwachten dat ze zouden kiezen voor beleidsinnovatie. Hierbij kunnen ze ervaring opdoen met het beleid aanpassen aan de lokale situatie. Echter, Maastricht heeft gekozen voor beleidsonderhoud juist vanwege het pilotkarakter. Als de wet vanaf 1 januari 2013 zou ingaan, dan zou de gemeente het aanpassen aan de lokale situatie. De reden om mee te doen, het opdoen van ervaring, en het kiezen voor beleidsonderhoud

vanwege het pilotkarakter, staan tegenstrijdig tegen over elkaar. Bij het aanspreken van opdoen van ervaring zou men verwachten dat een gemeente het beleid naar eigen inzicht wil inrichten of in ieder zaken wil toevoegen. Dit was niet het geval bij de gemeente Maastricht. Het is mogelijk dat door de omstandigheden tijdens het interview de reden hierachter niet goed naar voren is gekomen. Daarom weeg ik de analyse van de gemeente Maastricht minder zwaar meer dan de analyse van de overige drie gemeenten om de houdbaarheid van de hypothese 2 te bepalen.

Uit het interview met de gemeente Utrecht blijkt niet dat de alcoholproblematiek groot is. De voornaamste reden om deel te nemen aan de pilot was vernieuwing (Utrecht). Voor de pilot van start ging deed de politie aan horecatoezicht in Utrecht. Rond het moment van de start van de pilot speelde de kerntakendiscussie over de politie. Men kwam tot het inzicht dat het beter was als deze toezichtstaak bij de gemeente lag in plaats van bij de politie (Utrecht). Rond dezelfde tijd ging de pilot van start. Het leek Utrecht goed de pilot te combineren met de overgang van de toezichtstaak van de politie naar de gemeente, *'dus we hebben ons om 5 voor twaalf opgegeven'* (Utrecht).

Uit het interview met de gemeente Utrecht komt niet naar voren dat de alcoholproblematiek groot was in de gemeente. Het meedoen aan de pilot was gunstig doordat de horecaverordening van de politie naar de gemeente zou overgaan. Dit zou goed samengaan met deelname aan de pilot. De gemeente heeft gekozen voor beleidsonderhoud omdat de horecaverordening al zelf was gemaakt door de gemeente. Omdat de Utrecht al gemeentelijk toezichtbeleid had is deze niet te vergelijken met de overige drie gemeenten. Deze hadden namelijk nog geen gemeentelijk toezichtbeleid. De ernst van het probleem was ook geen reden om mee te doen. Het meedoen aan de pilot en het overgaan van het toezicht van de politie naar de gemeente sloot goed op elkaar aan.

Hypothese 2 is deels houdbaar voor de gemeente Katwijk. De ernst van de alcoholproblematiek was groot in de gemeente en daarom was er ook een grote behoefte om eigen toezichtbeleid te maken. Dit is echter niet gebeurd zoals hierboven is genoemd omdat het wettelijk niet toelaatbaar was. Bij de overige gemeenten was de ernst van het probleem niet groot. Er kan daarom niet bewezen worden dat de ernst van de alcoholproblematiek de keuze voor een type van beleidsverandering verklaard.

4.2.2 Hypothese 3

Hypothese 3 luidt: Pilotgemeenten zullen door de toekenning van een budget kiezen voor beleidsinnovatie en niet voor beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging.

De pilotdeelnemers hebben van de ministeries van VWS en BZK een budget ontvangen om de loonkosten van de toezichthouders te kunnen financieren (Novio Consult, 2010).

De gemeente Katwijk vond het luxe positie dat de loonkosten voor de toezichthouders werden vergoed. *'Een luxe situatie waarin je dus eigenlijk het toezicht zelf kunt organiseren en je geen kosten hebt'* (Katwijk, r. 102-104). Het budget was voldoende om de pilot te kunnen uitvoeren (Leeuwarden). Na de stop van de pilot is Katwijk doorgeshaan met het uitvoeren van het toezicht, aangezien ze hadden voorzien dat *'die taak toch naar de gemeente komt'* (Katwijk). De omvang van de functie van de toezichttaak is wel teruggedrongen. Het bedraagt nu 1 FTE in plaats van 2 FTE (Katwijk). De beleidsmedewerkers vinden het overigens wel *'een zorg in de huidige ontwikkeling dat het naar de gemeenten is gegaan'*, want *'gemeenten hebben het geld niet meer voor extra toezicht'*

(Katwijk). Tijdens de pilot speelde het budget geen rol bij de keuze hoe het toezicht werd ingericht. Nadat de pilot was afgelopen bleek het budget wel een rol te spelen bij de uitvoering van het toezicht. De omvang werd teruggedrongen toen Katwijk geen budget meer ontving. Ondanks de toekenning van het budget heeft de gemeente niet gekozen voor beleidsinnovatie. Ze stellen wel dat ze het toezicht zelf konden organiseren maar ze hebben niet het beleid naar eigen inzicht vormgegeven. De frequentie van de controles en het type inrichting dat gecontroleerd werd hebben ze aangepast.

In de gemeente Leeuwarden werden van het budget de loonkosten van de toezichthouders betaald (Leeuwarden). *'Het was niet zo dat het budget bepalend was voor wat voor beleid we voerden, het ging grotendeels op aan de kosten van de toezichthouders'* (Leeuwarden). Ze waren niet geremd door het budget (Leeuwarden). Bij de start van de pilot was een van de beleidsmedewerkers de projectleider van de pilot, later is de tweede beleidsmedewerker erbij gekomen omdat het uitvoeren van het toezicht erg veel tijd kostte (Leeuwarden). Nadat de pilot was gestopt heeft Leeuwarden het toezicht voortgezet (Leeuwarden). Leeuwarden had echter wel *'minder capaciteiten door bezuinigen'*, de toezichthouders moeten ook andere taken ernaast doen (Leeuwarden). Uit het interview blijkt dat tijdens de pilot het budget geen rol heeft gespeeld bij de uitvoering van het toezicht. Echter, toen Leeuwarden het toezicht zelf moest financieren hebben ze wel gekort op het toezicht de reden hiervoor zijn bezuinigen. Ondanks de toekenning van het budget heeft de gemeente niet gekozen voor beleidsinnovatie maar voor beleidsopvolging. Ze hebben voortgeborduurd op het bestaande VWA-beleid.

In de gemeente Maastricht was het tijdens het eerste jaar niet aan de orde dat het budget een rol speelde bij de uitvoering van het toezicht (Maastricht). Geld speelde echter wel een rol nadat de pilot was stopgezet. Toen de pilot stopte en de voormalig pilotgemeenten geen geld meer kregen zei het gemeentebestuur *'geen geld, geen zwitsers, wij stoppen ermee, per direct'* (Maastricht). De respondent vond het zelf *'doodzonde'* dat ze moesten stoppen, ze waren *'hartstikke goed bezig'* (Maastricht). *'Maarja dat was vechten tegen de bierkaai, er was geen geld meer'* (Maastricht). Aanvankelijk kan gesteld worden dat het budget geen invloed heeft gehad op de manier waarop het toezicht werd uitgevoerd. Maar toen er geen budget meer beschikbaar was, speelde geld echter wel een rol en leidde dit tot het stoppen van het uitvoeren van de toezichtstaak. Ondanks de toekenning van het budget heeft de gemeente niet gekozen voor beleidsinnovatie maar voor beleidsonderhoud. Maastricht heeft het VWA-beleid één op één overgenomen en heeft marginaal zaken toegevoegd.

In de gemeente Utrecht was het budget voldoende om de pilot te kunnen uitvoeren (Utrecht). Na de pilot is de gemeente Utrecht doorgegaan met het uitvoeren van de toezichtstaak. Door de crisis stond de controle in supermarkten op een laag pitje. Ook moet de gemeente meer taken uitvoeren met minder geld door de crisis. Ze proberen nu ook zo gericht mogelijk capaciteiten in te zetten. Uit het interview blijkt dat het budget geen rol speelde bij de manier waarop het toezicht werd uitgevoerd (Utrecht). Na de pilot spelen bezuinigen een rol bij de uitvoering van de toezichtstaak en wordt er met minder capaciteit toezichtgehouden. Zoals ook bij de hypothese 2 is de gemeente Utrecht een apart geval vergeleken met de andere drie gemeenten omdat de gemeente Utrecht reeds toezichtbeleid had. Om deze reden zullen zij kiezen voor nieuw beleid omdat ze al eigen gemeentelijk toezichtbeleid hebben. Hierdoor is de gemeente niet goed vergelijkbaar met de andere pilotgemeenten.

Hypothese 3 kan verworpen worden. Ondanks het budget hebben de pilotgemeenten niet gekozen voor beleidsinnovatie. Alle geselecteerde pilotgemeenten geven aan dat het budget voldoende is om de pilot te kunnen uitvoeren. Ik had verwacht dat de pilotgemeenten zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat door de toekenning van een budget geld geen beperkende rol zou spelen bij het maken van beleid. Voor geen van de pilotgemeenten is het budget een reden om zelf beleid te maken. Het blijkt wel dat als er geen budget beschikbaar is, dit is het geval tijdens het jaar na de afloop van de pilot, de capaciteit voor het toezicht houden wordt verminderd. De reden hierachter is dat er niet genoeg financiële middelen zijn om het toezicht op dezelfde manier uit te voeren als tijdens de pilot. Het budget speelt dus wel degelijk een rol bij de uitvoer van het toezicht maar het heeft geen invloed gehad op de keuze om het beleid naar eigen inzicht vorm te geven.

4.3 Onderzoeksvraag 2

De tweede onderzoeksvraag luidde als volgt: In welke mate hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik gemaakt van kennis en ervaring, geleerd in de praktijk of geleerd door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Hypothese 4 draagt bij tot een antwoord op deze vraag. De houdbaarheid van deze hypothese wordt in de volgende paragraaf met behulp van de gegevens uit interviews de geanalyseerd.

4.3.1 Hypothese 4

Hypothese 4 luidt: Pilotgemeenten zullen niet leren van bestaand beleid, door kennis en ervaring van anderen of door interactie binnen een netwerk maar leren door te doen.

De VWA heeft terugkomdagen georganiseerd waarin ervaringen werden uitgewisseld en aanvullende informatie werd gegeven over onderwerpen waar de toezichthouders in de praktijk tegenaan liepen (Novio Consult, 2010). Daarnaast bestond ook een mogelijkheid om vragen telefonisch of per mail voor te leggen. De antwoorden op vragen werden door de VWA onder alle pilotdeelnemers verspreid. Gedurende de pilot zijn de pilotdeelnemers door de ministeries van VWS en BZK twee keer per jaar uitgenodigd voor bijeenkomsten. Bij deze bijeenkomsten is informatie verstrekt over de opzet en voortgang van de pilot en was er gelegenheid om informatie en ervaringen uit te wisselen (Novio Consult, 2010).

Katwijk heeft geen contact gehad over het opstellen van het projectplan met andere actoren (Katwijk). Voor het opstellen van het projectplan is de input van de nulmeting gebruikt en het eigen inzicht van de gemeente (Katwijk). Voor praktische zaken is er vooral veel contact geweest met de VWA, de ministeries en andere pilotgemeenten. De toezichthouders hebben veelvuldig contact gehad met de VWA. Dit ging voornamelijk over het handelen van de toezichthouders in de praktijk (Katwijk). De terugkomdagen van de VWA werden als heel nuttig ervaren omdat het een andere vorm van toezicht is dan de gemeente gewend was (Katwijk). Tijdens deze dagen zijn er ook contacten gelegd met toezichthouders uit andere gemeenten. De toezichthouders hebben onderling veel contact gehad (Katwijk). Deze ervaringen zijn niet verwerkt in nieuwe plannen, de toezichthouders hebben het gelijk toegepast in de praktijk (Katwijk). Het meeste contact had Katwijk

met de gemeente Alkemade omdat deze het dichtste in de buurt lag (Katwijk). Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vragen telefonisch of per mail te stellen maar dit waren meer praktische vragen. Over hoe voer je een taak uit, en casussen waar de toezichthouders tegenaan liepen (Katwijk).

De beleidsmedewerker schat in dat zij op het gebied van alcoholproblematiek meer expertise hadden dan andere gemeenten. Zo stelt hij: *'Dat wil niet zeggen dat wij de wijsheid in pacht hebben hoor maar wij waren er denk ik eerder mee begonnen met het probleem. En doordat je er wat eerder mee begint heb je al een aantal valkuilen gepasseerd zal maar zeggen. En daar heb je al mee te maken gehad'*(Katwijk).

Door het toezicht in de praktijk uit te voeren heeft Katwijk ook geleerd. De gemeente Katwijk heeft cursussen gegeven aan barpersoneel in de paracommercie. Uit de praktijk blijkt dat er een snel verloop in het personeel zit dat achter de bar staat (Katwijk). Daarom hebben deze cursussen maar heel even effect (Katwijk). Ook blijkt dat het belangrijk is dat het bestuur van verenigingen veel aandacht moet besteden aan de naleving van de leeftijd (Katwijk). Deze inzichten zijn gaandeweg de pilot ontwikkeld. De beleidsmaker dacht in het begin van de pilot dat het toezicht erg eenvoudig was maar gaandeweg de pilot kwam deze erachter dat toezicht een complexe zaak is (Katwijk).

Binnen de gemeente bestaat een platform Kocon, *'dat is een samenwerking van alle maatschappelijke organisaties in de gemeente'* (Katwijk). Met dit platform was veel communicatie over de alcoholproblematiek in de gemeente (Katwijk). Er is tijdens de pilot samengewerkt met de werkgroep handhaving binnen het platform. Deze werkgroep verricht de nalevingonderzoeken samen met STAP en de Universiteit Twente (Katwijk). Het platform is een informatiebron voor de gemeente (Katwijk). Op deze manier is geleerd door interactie binnen het netwerk van de gemeente.

De gemeente Katwijk heeft geleerd door kennis en ervaring van andere actoren. Kennis van andere toezichthouders, de VWA en andere pilotgemeenten is voornamelijk gebruikt voor praktische zaken. Ook heeft de nulmeting bijgedragen tot een leerervaring over de wijze waarop het beleid het beste kon worden ingericht. Door de reeds bestaande alcoholproblematiek heeft de gemeente meer ervaring met alcoholbeleid dan de meeste andere pilotdeelnemers. Leren door te doen speelde ook een rol. Door het te doen maak je *'stappen voorwaarts'*. *'Je kan een heleboel dingen van te voren bedenken met elkaar maar er blijft altijd een gedeelte over van zaken wat je vooraf niet hebt kunnen inschatten'* (Katwijk). Katwijk heeft geleerd door middel van een combinatie van de leermogelijkheden leren door kennis en ervaring van andere actoren, leren door te doen en leren door interactie binnen een netwerk. Uit het interview blijkt dat het veel praktische zaken gevraagd konden worden aan andere actoren. Uiteindelijk was leren door te doen de meest voorkomende leermanier. Een pilotgemeente kan zelf veel vragen aan anderen maar uiteindelijk moet zij zelf het toezicht uitvoeren en hierin zelf een weg zien te vinden. Dit komt overeen met hypothese 4. Het leren is een combinatie geweest van drie manieren maar leren door te doen speelde de grootste rol.

De gemeente Leeuwarden had weleens contact maar ze hebben ook een eigen weg gezocht tijdens de pilot (Leeuwarden). Leeuwarden raadpleegde af en toe de contactpersoon van de VWA. Periodiek hadden ze overleg met de toezichthouders en de projectleiders (Leeuwarden). De toezichthouders hadden wel regelmatig contact met elkaar maar de projectleiding had minder contact met elkaar (Leeuwarden). Het uitwisseling van ervaringen ging voornamelijk over praktische zaken. De toezichthouders kwamen van de VWA vandaan. Hierdoor hadden ze al veel ervaring en deskundigheid, dat zorgde voor een voorsprong (Leeuwarden). Het Nederlands Instituut voor

Alcoholbeleid STAP heeft een aantal mystery onderzoeken uitgevoerd wat betreft de naleving van de leeftijdsgrenzen. Deze onderzoeken zorgden voor nuttige informatie die gebruikt kon worden bij de uitvoering van het toezicht op de DHW (Leeuwarden).

De gemeente heeft ook geleerd door interactie binnen een netwerk. Er is veel overleg geweest met de politie (Leeuwarden). Deze gaf tips over bepaalde cafés waar aan minderjarigen alcohol werd geschonken (Leeuwarden). Tevens was er periodiek overlegd met Koninklijke Horeca. Deze hadden 'zinnvolle opmerkingen' (Leeuwarden).

Leren door te doen in de praktijk speelde vooral een rol in Leeuwarden. *'Van die pilot hebben we natuurlijk een hoop van geleerd. Een aantal opstart dingen waar je gewoon tegenaan loopt, die leer je eigenlijk alleen maar door het gewoon te doen en maar te kijken hoe het loopt'* (Leeuwarden). *'Het is ook wel leuk om een beetje te pionieren. We hoeven ook niet aan het handje gehouden te worden'* (Leeuwarden). Het is een proces van vallen en opstaan (Leeuwarden). *'Het is een pilot, daar moeten we ook van leren'* (Leeuwarden).

Uit het interview blijkt dat Leeuwarden voor praktische zaken weleens contact zocht met andere actoren maar ze hebben ook een eigen weg gezocht tijdens de pilot. De gemeente heeft van de eigen toezichthouders geleerd. Deze kwamen namelijk van de VWA vandaan. Ook hebben de mystery onderzoeken geleid tot kennis over het uitvoeren van het toezicht. De politie speelde een belangrijke rol binnen het netwerk van de gemeente. Hiermee is veel overleg geweest. Leren door te doen speelde de grootste rol in Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden lijkt qua leerervaringen veel op de gemeente Katwijk. Beide hebben ze voornamelijk geleerd door te doen. De onderzoeken hebben wel een rol gespeeld en voor praktische zaken hebben ze ook contact gezocht met andere actoren maar uiteindelijk is het meeste geleerd in de praktijk. Dit komt overeen met hypothese 4.

De gemeente Maastricht heeft veel beroep gedaan op de kennis en ervaring van de VWA voor praktische zaken. De projectleider zelf niet maar de twee toezichthouders hebben wel veel contact gehad, *'zeker omdat voor een gemeente handhaven anders is dan voor een VWA'* (Maastricht). De bijeenkomsten waren heel inspirerend. Vaak stuitten de pilotgemeenten op dezelfde problemen (Maastricht). De twee toezichthouders zijn intern gevonden. Volgens de respondent was dit een voordeel omdat de mensen al opgeleid waren, ze hadden al een opsporingsbevoegdheid (Maastricht). De gemeente heeft ook een jurist ingehuurd om te voorkomen dat de boeterapporten werden afgekeurd, dat gebeurde namelijk vaak (Maastricht). Deze jurist heeft ook vaak contact gehad met de VWA over problemen waar hij tegenaan liep (Maastricht). Leren door te doen speelde ook een rol. *'Je doet het met een pilot om erachter te komen waar je tegenaan loopt als je dat gaat doen als gemeente'* (Maastricht).

De gemeente Maastricht heeft veel geleerd door kennis en ervaring van andere actoren. Zij heeft veel beroep gedaan op de kennis en ervaring van de VWA. Dit was voornamelijk voor praktische zaken. De gemeente heeft ook kennis verkregen door een jurist in te huren. Leren in de praktijk speelde ook een rol. Er kan gesteld worden dat de gemeente Maastricht voornamelijk heeft geleerd door kennis en ervaring van andere actoren en daarna van leren door te doen. Dit komt deels overeen met hypothese 4. Alleen leren van anderen speelde naar mijn mening een net zo grote rol als leren in de praktijk.

De gemeente Utrecht heeft geleerd van het bestaande beleid dat de politie uitvoerde (Utrecht). Utrecht heeft tijdens de pilot weinig beroep gedaan op de kennis en ervaring van de VWA. Ze hadden namelijk drie voormalige toezichthouders van de VWA in dienst die heel veel wisten (Utrecht). Daarnaast hadden ze een jurist ingehuurd. Hierdoor hoefden ze ook weinig beroep te doen op de VWA (Utrecht). De terugkomdagen gaven weinig nieuws. Volgens de beleidsmedewerker was vooral te zien dat ze zelf professioneel bezig waren. In de pauze kwamen veel pilotgemeenten naar ze toe om te vragen hoe zij de contacten met de politie hadden geregeld (Utrecht). Er is geen contact geweest met andere pilotgemeenten over de aanpak. Utrecht is wel benaderd door andere gemeenten die wilden kijken hoe zij het toezicht uitvoeren (Utrecht). Maar ze hebben zelf geen informatie en ervaring van andere gemeenten overgenomen (Utrecht).

In de praktijk bleek het weleens tot frustraties te leiden dat er drie ervaren toezichthouders waren en er waren verder alleen leken op het toezichtgebied (Utrecht). Uit eigen inzicht bleek dat in de praktijk het strenge beleid van de politie niet toepasbaar was (Utrecht). Hier is de gemeente door eigen inzicht achter gekomen. 'Naarmate je met deze materie bezig bent ga je ook de gaande wijs worden en dat is een ontwikkeling die je door maakt' (Utrecht).

De politie is een belangrijke actor binnen het netwerk. Utrecht kreeg alle horeca gerelateerde meldingen, mutaties van de politie. Deze constatering werd gebruikt door de toezichthouders. Deze informatie is erg nuttig voor de gemeente (Utrecht). De GGD en de gemeente hebben elkaar ook vaak geïnformeerd over het onderwerp jeugd en alcohol (Utrecht).

De gemeente Utrecht heeft als enigste geleerd door bestaand gemeentelijk beleid. Dit is ook alleen voor deze mogelijk omdat zij dat als enigste bestaand toezicht beleid hadden. Doordat dit beleid afkomstig was van de politie hebben ze ook geleerd van de ervaring van de politie met dit beleid. Utrecht had ook al de nodige kennis binnen de gemeente doordat ze de drie voormalige toezichthouders van de VWA in dienst hadden. Hierdoor is er geen tot weinig contact geweest met andere actoren over de uitvoering van het toezicht. Gaandeweg het proces heeft de gemeente ook geleerd hoe het toezicht het beste uitgevoerd kon worden. Hypothese 4 is niet houdbaar voor de gemeente Utrecht. Deze heeft voornamelijk van het bestaande politiebeleid en de drie toezichthouders geleerd. Leren door te doen was niet de voornaamste leermanier.

Hypothese 4 is deels houdbaar voor de geselecteerde pilotgemeenten. De pilotgemeenten die geen bestaand gemeentelijk toezichtbeleid hadden, Katwijk, Leeuwarden en Maastricht, hebben voornamelijk geleerd door te doen. De gemeente Utrecht had al gemeentelijk toezichtbeleid. De politie voerde dit uit maar Utrecht wist hier al wel van. Omdat ze er al ervaring mee hadden, leerden zij ook niet veel in de praktijk. Omdat Utrecht al gemeente toezichtbeleid had is deze niet te vergelijken met de andere gemeenten qua leermanieren. Voor de gemeenten die nog geen ervaring hadden met gemeentelijk toezichtbeleid was het nieuw om toezicht te houden. Omdat het nieuw was hadden ze er nog geen ervaring mee. Ze hebben veel geleerd en ervaring opgedaan tijdens het uitvoeren van de pilot. Voor deze drie pilotgemeenten waren de ervaringen van de VWA en de andere pilotdeelnemers ook erg nuttig voor praktische zaken. Dat komt ook goed overeen met het feit dat deze gemeenten voor het eerst met dit beleid moesten werken. Het is dan erg handig om vragen te kunnen stellen over praktische zaken waar je tegenaan loopt. Uit de interviews blijkt dat het ook nuttig is om voormalig VWA-toezichthouders in dienst te hebben omdat deze zelf al ervaring hebben met de toezichtstaak. Voor gemeenten die het toezicht voor het eerst zelf uitvoeren zijn leren door te doen en leren door kennis en ervaring van andere actoren de voornaamste

leermanieren bij het maken van toezichtbeleid. Hypothese 4 moet daarom aangevuld worden door te stellen dat pilotdeelnemers leren door te doen en leren door kennis en ervaring van anderen.

In het volgende hoofdstuk staat de conclusie waarin een antwoord wordt gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. Tevens worden de implicaties in de discussie besproken.

5. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk worden de twee onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de hypothesen. En wordt de houdbaarheid van mijn onderzoek is.

Het eerste deel van vraag 1 luidde:

1A) Welk type van beleidsverandering, te weten beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging, hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners gebruikt bij het maken van het toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Mijn verwachting was dat de pilotgemeenten zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat de nadruk bij de pilot erop lag dat de pilotgemeenten het beleid naar eigen inzicht konden maken, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Bij de gemeenten Utrecht, Katwijk en Maastricht is er sprake van beleidsonderhoud en bij de gemeente Leeuwarden is er sprake van beleidsopvolging. De pilotgemeenten hebben niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het toezichtbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. De gemeenten Katwijk en Maastricht hebben het VWA beleid overgenomen en marginaal zaken toegevoegd. De gemeente Leeuwarden heeft voortgeborduurd op het VWA beleid maar hier ook zaken veranderd en toegevoegd. De gemeente Utrecht had al gemeentelijk toezichtbeleid dat voorheen werd uitgevoerd door de politie. Dit beleid heeft zij over genomen. Het is opmerkelijk dat bij het interview met de gemeente Katwijk naar voren kwam dat de pilotgemeenten geen beleidsvrijheid hadden. Volgens deze beleidsmedewerkers was het wettelijk niet toegestaan om het beleid naar eigen inzicht uit te voeren. Uiteindelijk zijn de typen beleidsopvolging en beleidsonderhoud gebruikt bij het maken van toezichtbeleid.

Het tweede deel van vraag 1 luidde:

1B) In welke mate verklaren de ernst van de alcoholproblematiek en het toegekende budget de keuze voor een type van beleidsverandering bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet door pilotgemeenten tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Er kan niet bewezen worden dat de ernst van de alcoholproblematiek de keuze voor een type van beleidsverandering verklaard. De ernst van het alcoholproblematiek was in Katwijk groot, maar deze koos ervoor om het bestaande VWA beleid over te nemen en marginaal aan te passen. Dit is niet volgens mijn verwachting, ik had namelijk verwacht dat bij een grote ernst een pilotgemeente zou kiezen voor beleidsinnovatie. Bij de overige drie gemeenten was de ernst van het probleem niet groot en speelde dit geen rol bij de keuze voor een type van beleidsverandering.

Het toekende budget verklaarde ook niet de keuze voor een type van beleidsverandering. Ik had verwacht dat door de beschikbaarheid van het budget de pilotgemeenten zouden kiezen voor beleidsinnovatie omdat geld geen beperkende rol zou spelen bij het maken van beleid. Voor geen van de pilotgemeenten is het budget een reden om zelf beleid te maken. Het blijkt wel dat als er geen budget is, de capaciteit voor het toezicht houden wordt verminderd. De beschikbaarheid van financiële middelen speelt dus wel degelijk een rol bij de uitvoering van het toezicht. Als er minder financiële middelen beschikbaar zijn heeft dit een negatieve invloed op de uitvoering van het toezicht. Het toezicht wordt namelijk verminderd. Dit komt overeen met de theorie van Daley &

Grand (2005). Zij stellen dat rijkere overheden meer middelen kunnen inzetten om beleid uit te voeren dan armere overheden. Het toegekende budget heeft geen invloed gehad op de keuze van de beleidsverandering maar het budget heeft wel degelijk invloed op de capaciteit van de uitvoering van het toezicht.

De tweede vraag luidde:

2) In welke mate hebben de pilotgemeenten met meer dan 50.000 inwoners geleerd van ervaringen in het verleden, gebruik gemaakt van kennis en ervaring, geleerd in de praktijk of geleerd door interactie bij het maken van toezichtbeleid op de Drank- en Horecawet tijdens de 'Pilot toezicht Drank- en Horecawet' in de jaren 2008, 2009 en 2010?

Mijn verwachting was dat de pilotgemeenten niet zullen leren van bestaand beleid, door kennis en ervaringen van anderen of door interactie binnen een netwerk maar leren door te doen. Deze verwachting is deels waar. Het blijkt dat de gemeenten die voor het eerst met het toezichtbeleid werken leren door te doen maar ook leren door kennis en ervaring van anderen. Voor de gemeenten Katwijk, Leeuwarden en Maastricht was het nieuw om te werken met het toezichtbeleid. Zij hebben geleerd door in de praktijk te werken met het toezicht maar ze hebben ook geleerd van de VWA en van andere pilotgemeenten. Voor praktische problemen hebben zij vaak vragen gesteld aan deze. De gemeente Utrecht komt niet overeen met deze gemeenten. Zij heeft het beleid waarmee de politie werkte overgenomen en heeft hier voornamelijk van geleerd. Het blijkt ook dat als een pilotgemeente een toezichthouder in dienst heeft die eerder bij de VWA heeft gewerkt, een voorsprong heeft wat betreft ervaring met het toezicht. Geconcludeerd kan worden dat de pilotgemeenten die voor het eerst werkten met het toezicht beleid voornamelijk hebben geleerd van kennis en ervaringen van anderen en geleerd hebben door te doen. Ze hebben in kleine mate geleerd door interactie binnen een netwerk en ze hebben niet geleerd van bestaand gemeentelijk beleid en het bestaande beleid van de VWA. Het beleid van het VWA is exact overgenomen en hiervan is niet of nauwelijks geleerd.

Ik ben van mening dat het werken met een pilot een goed idee is. Op deze manier kan er gekeken worden wat de invloed is van bepaald beleid en hoe dit beleid het beste kan worden uitgevoerd. Mijn onderzoek kan een bijdrage leveren aan toekomstige pilots. Ik zou aanbevelen dat de opdrachtgever van de pilot de deelnemers moet stimuleren om creatief te werk te gaan. Op deze manier kunnen verschillende werkwijzen aanbod komen en kan er goed vergeleken worden welke werkwijze de beste uitkomsten heeft. Ook blijkt dat contact tussen de opdrachtgever en de overige deelnemers erg belangrijk is. Het is van belang dat de pilotdeelnemers met hun vragen bij andere actoren terecht kunnen. De terugkomdagen werden als zeer nuttig gezien zodat de pilotdeelnemers goed konden zien hoe anderen het hebben aangepakt. Ook konden ze kennis en ervaring delen met andere pilotdeelnemers, op deze wijze konden de deelnemers van elkaar leren.

Er zijn aantal opmerkingen over mijn onderzoek te plaatsen. Ten eerste is er geen volledige respons. Door het ontbreken van de gegevens van de gemeente Vlaardingen kan geen volledig beeld geschetst worden. Om het onderzoek te verbeteren zou het van belang zijn om de overige 10 pilotdeelnemers ook mee te nemen in het onderzoek. Als alle vijftien pilotdeelnemers worden onderzocht kan een goed beeld worden geschetst waar elke pilotdeelnemer van geleerd heeft. Uit de interviews kwam naar voren dat samenwerkingsverbanden veel opstart problemen hadden,

veroorzaakt door moeilijk verlopende samenwerking. Er zou onderzocht kunnen worden of zelfstandig handelende eenheden daadwerkelijk beter leren dan samenwerkingsverbanden.

Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te kijken waar de gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de pilot van hebben geleerd vanaf het ingaan van de wet op 1 januari 2013. Deze gemeenten hebben een handvest ontvangen waarin de belangrijkste ervaringen van de pilotdeelnemers staan. Ze moeten zelf het toezicht ontwikkelen vanaf 1 januari 2013. Ik ben benieuwd waar deze van hebben geleerd bij het vormgeven van het toezichtbeleid. Het blijkt uit de interviews dat omliggende gemeenten van de pilotgemeenten interesse hebben in de manier waarop de pilotgemeenten het toezicht hebben aangepakt. Het zou interessant zijn om te kijken of er sprake is van beleidsdiffusie tussen de pilotgemeenten en de gemeenten die vanaf 1 januari het toezicht moeten houden.

6. Literatuur

- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research* (12 ed.): Cengage Learning.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: LEMMA.
- Besselink, N. (2013, 5 januari). Steden falen bij drankcontrole; twee op de drie gemeenten hebben nog geen toezichthouder, *Trouw*.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. *Englewood Cliffs, NJ*, 2.
- Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5), 615-644.
- Eberg, J., Est, R. v., & Graaf, H. v. d. (1996). *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Füglister, K. (2011). *Cantons as Policy Laboratories of the Federal State? The diffusion of Health Insurance Subsidy Policies among the Swiss Cantons*. Doctor of Philosophy, University of Zurich, Zurich.
- Gerring, J. (2012). *Social science methodology: A unified framework* (Second ed.): Cambridge University Press.
- Gilardi, F. (2010). Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science*, 54(3), 650-666.
- Ginneken, S. v. (2012). De lange weg naar gemeentelijke toezichthouders Drank- en Horecawet. *Historie wijziging Drank- en Horecawet*. Retrieved from <http://www.stap.nl/nl/publicaties/historie-wijziging-drank--en-horecawet.html>
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1982). The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- In 't Veld, R., & van der Knaap, P. (1995). *Dynamische bestuurskunde: informatie en sturing in publieke dynamiek; perspectieven voor het leervermogen van overheid*: Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Bestuurskunde.
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. (2012). Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten. Den Haag.
- Drank- en Horecawet (2013).
- Moynihan, D. P., Shipan, C. R., & Volden, C. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2012). Jaarverslag 2011 NVWA.
- Novio Consult. (2010). Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten; bevindingen evaluatieonderzoek. Nijmegen.
- Novio Consult. (2011). Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten; bevindingen evaluatie 3e pilotjaar. Nijmegen.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.
- Volden, C. (2006). States as policy laboratories: Emulating success in the children's health insurance program. *American Journal of Political Science*, 50(2), 294-312.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Standaardbrief naar gemeenten met verzoek tot medewerking aan interview

UNIVERSITEIT TWENTE.

AAN

Gemeente Utrecht/Katwijk/Vlaardingen/Maastricht/Leeuwarden
email@gemeente.nl

VAN

M.J.M. Kleinsman

T 0620914563

m.j.m.kleinsman@student.utwente.nl

DATUM

7-05-2012

ONDERWERP

Verzoek tot medewerking aan interview betreffende drank- en horeca beleid

Geachte mevrouw/meneer / burgemeester en wethouders,

Mijn naam is Marlies Kleinsman. Ik ben een derdejaars Bestuurskunde student aan de Universiteit Twente. Op dit moment ben ik bezig met mijn scriptie-onderzoek. Dit onderzoek gaat over de vernieuwde Drank- en Horecawet (DHW) die op 1 januari 2013 is ingegaan. Het doel van de DHW is schadelijk alcoholgebruik onder jongeren effectiever tegengaan, administratieve lasten terugdringen en alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde terugdringen.

Met de vernieuwde wet is het toezicht op de naleving van de DHW overgegaan van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten. Voorafgaand aan de vernieuwde DHW is er een pilot gehouden naar de uitvoering van het gemeentelijk toezicht voor drankbeleid. Hiervoor zijn vijftien (regio's van) gemeenten geselecteerd; in totaal betreffende 38 gemeenten. Deze pilot heeft plaatsgevonden in de jaren 2008, 2009 en 2010.

In mijn scriptie-onderzoek wil ik achterhalen hoe de pilot-gemeenten tot eigen drank- en horeca beleid zijn gekomen en hoe dit proces is verlopen.

Mijn vraag is of u zou willen meewerken aan een interview waarbij de vragen zullen gaan over het beleid dat u heeft gevormd tijdens de Drank- en Horecawet-pilot en hoe dit beleidsproces is verlopen. Het zou erg fijn zijn als u me per e-mail kunt laten weten of u wilt meewerken. Als u in uw e-mail contactgegevens mee stuurt dan neem ik hierna zo spoedig mogelijk contact met u op voor het maken van een afspraak.

Ik zal u bijzonder dankbaar zijn als u zou willen meewerken aan dit interview. Voor meer inlichtingen over mijn onderzoek kunt u vanzelfsprekend contact opnemen.

Ik wil u bij voorbaat hartelijk danken voor uw medewerking. Mijn onderzoek is er enorm bij gebaat. Ik hoop spoedig van u te horen.

Met vriendelijke groet,

Marlies Kleinsman

UNIVERSITY OF TWENTE.

Bijlage 2: Interviewprotocol

Interview protocol

Inleiding:

1. Datum en tijd
 - Dag:
 - Maand:
 - Jaar:
 - Uur:
 - Minuten:
2. Naam respondent:
3. Gemeente:

Mijn naam is Marlies Kleinsman. Ik ben een derdejaars Bestuurskunde student aan de Universiteit Twente. Ik ben bezig met mijn scriptie-onderzoek. Dit onderzoek gaat over de vernieuwde Drank- en Horecawet (hierna DHW genoemd) die op 1 januari 2013 is ingegaan. Het doel van de DHW is schadelijk alcoholgebruik onder jongeren effectiever tegengaan, administratieve lasten terugdringen en alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde terugdringen.

Met de vernieuwde wet is het toezicht op de naleving van de DHW overgegaan van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten. Voorafgaand aan de vernieuwde DHW is er in de jaren 2008, 2009 en 2010 een pilot gehouden naar de uitvoering van het gemeentelijk toezicht voor drankbeleid. Hiervoor zijn vijftien (regio's van) gemeenten geselecteerd; waaronder uw gemeente.

Uw medewerking aan dit interview is van groot belang voor mijn onderzoek. Ik wil u daarom ook alvast bedanken voor uw medewerking.

In mijn scriptie-onderzoek wil ik achterhalen hoe de pilotgemeenten tot eigen drank- en horeca beleid zijn gekomen en hoe dit proces van beleidsontwikkeling is verlopen.

De vragen tijdens dit interview zullen gaan over het beleid dat uw gemeente heeft gevormd tijdens de Drank- en Horecawet pilot en hoe dit beleidsproces is verlopen. Ik zou in het interview de volgende onderdelen met u willen bespreken: algemene vragen over de pilot, vragen over de communicatie tijdens de pilot, vragen over het opstellen van gemeentelijk beleid pilot en tot slot vragen over mogelijke samenwerking tijdens de pilot.

Bij de beantwoording van de vragen ben ik benieuwd naar de formele opvattingen van de gemeente als orgaan en niet naar uw persoonlijke mening. Tenzij het anders is vermeld

De informatie die u verstrekt zal hoogst vertrouwelijk worden behandeld. Het interview zal ongeveer anderhalf uur in beslag nemen.

Om er zeker van te zijn dat ik uw antwoorden goed overneem zou ik het gesprek graag opnemen. Gaat u hiermee akkoord?

Heeft u nog vragen?

Start

Inleidende vragen

Voordat ik begin met vragen over de pilot over decentraal toezicht voor de Drank- en Horeca Wet wil ik u eerst enkele algemene vragen stellen.

1. Wat is uw functie in deze organisatie? (om wat voor werk gaat het precies? Welke afdeling?)
 - a. *(Doorvragen als nodig)* Welke taken vallen onder deze functie?
2. Hoe lang werkt u al in deze functie binnen de organisatie?
 - a. *(Alleen vragen als ze tijdens de pilot nog niet in deze functie werken).* Wat was uw functie tijdens de 'Pilot toezicht DHW'?
 - b. Wat hield deze functie in tijdens de pilot? Welke taken vielen onder deze functie?
3. Wat was uw rol bij het maken van beleid tijdens de pilot?

Vragen pilot 'Decentraal toezicht DHW' (algemeen):

De volgende vragen gaan over de pilot 'Decentraal toezicht DHW' in het algemeen.

Tijdens de pilot voerden de pilotdeelnemers zelf het toezicht op de DHW uit in plaats van de Voedsel en Warenautoriteit. Ze waren vrij om het gemeentelijk toezicht op de DHW naar eigen inzicht in te richten. Het kerndoel van de pilot was om inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met de decentralisatie van toezichtstaken gerelateerd aan de DHW. En daaruit succesfactoren en leerpunten voor gemeenten te kunnen herkennen.

De pilot 'Decentraal toezicht DHW' is in 2008 gestart.

4. Wat was destijds de reden van uw gemeente om mee te doen aan de pilot? *(Doorvragen: In hoeverre was er in uw gemeente sprake van problematiek met betrekking tot alcohol? Was er volgens uw gemeente noodzaak tot toezicht op alcohol?)*

Leren tijdens de pilot van VWA en ministeries van VWS en BZK

De volgende vragen gaan over de communicatie met de VWA en ministeries van VWS en BZK

5. Is er tijdens de pilot beroep gedaan op de kennis en ervaring van de VWA?
 - a. Zo ja, van welke kennis en ervaring van de VWA is er gebruik gemaakt?

De VWA heeft terugkomdagen georganiseerd waarin ervaringen werden uitgewisseld en aanvullende informatie werd gegeven over onderwerpen waar de toezichthouders in de praktijk tegenaan liepen.

6. Zijn de ervaringen en informatie van de terugkomdagen toegepast voor het ontwikkelen van het beleid?
 - a. Zo ja, welke ervaringen en informatie van de terugkomdagen zijn gebruikt voor het ontwikkelen van het beleid?

Daarnaast bestond ook een mogelijkheid om vragen telefonisch of per mail voor te leggen

7. Is er tijdens de pilot gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vragen telefonisch of per mail te stellen?
 - a. Zo ja, hoe en in welke mate is er van deze mogelijkheid gebruikt gemaakt voor het ontwikkelen van beleid?

De antwoorden op vragen werden door de VWA onder alle pilotdeelnemers verspreid.

8. Is er tijdens de pilot gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de antwoorden op vragen van andere pilotdeelnemers te gebruiken?
 - a. Zo ja, hoe en in welke mate is er gebruik gemaakt van deze beschikbare antwoorden voor het ontwikkelen van het beleid?

Gedurende de pilot zijn de pilotdeelnemers door de ministeries van VWS en BZK 2 keer per jaar uitgenodigd voor bijeenkomsten. Bij deze bijeenkomsten is informatie verstrekt over de opzet en voortgang van de pilot en was er gelegenheid om informatie en ervaringen uit te wisselen.

9. Hoe en in welke mate is er gebruik gemaakt van de opgedane informatie en ervaringen bij deze bijeenkomsten voor het ontwikkelen van het beleid?

Onderling contact

De volgende vragen gaan over het onderling contact tussen de pilotdeelnemers.

10. Is er tijdens de pilot onderling contact geweest met andere pilot deelnemers over het ontwikkelen van beleid?
 - a. Zo ja, van welke kennis en ervaring van andere pilot deelnemers is er gebruik gemaakt?

Samenwerking in netwerk

11. Hoe en in welke mate is er samengewerkt met andere partijen tijdens het ontwikkelen van beleid? *(Denk aan: politie, vergunningverleners, juristen, evenementencoördinatoren, vertegenwoordigers van doelgroepen, jeugd- en welzijnswerk, hulpverleners, horeca, (sport) verenigen, andere gemeenten, scholen, ziekenhuizen)* *(doorvragen: Hoe en in welke mate zijn informatie en ervaringen van deze externe partijen terug te zien in het beleid van uw gemeente?)*

Opstellen gemeentelijk beleid

De volgende vragen gaan over het opstellen van gemeentelijk drank- en horeca beleid tijdens de pilot. Tijdens de pilot werd uw gemeente zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de DHW. Dit hield in dat uw gemeente zelf verantwoordelijk werd voor het beleid, het toezicht en de handhaving van de DHW. Voor de pilot van start ging was de VWA verantwoordelijk voor het toezicht op de DHW. Het is echter wel mogelijk dat gemeenten zelf al voor de start van de pilot drank- en horeca gerelateerd beleid hebben opgesteld.

12. Had uw gemeente voor de start van de pilot al gemeentelijk drank- en horeca gerelateerd beleid gemaakt?

a. Doorvragen: Staat dit beleid op papier en zou ik dit mogen ontvangen van u?

13. In welke mate is er tijdens de pilot-periode gebruikt gemaakt van het oude beleid om het nieuw te maken beleid vorm te geven? *(Doorvragen: In hoeverre is het oude beleid aangepast? Wat was de reden voor deze aanpassing?)*

14. Welke doelen streeft uw gemeente na bij het ontwikkelen van het beleid? *(Doorvragen: wat zijn de belangrijkste doelen geweest)*

15. In hoeverre en in welke mate is er gebruik gemaakt van het bestaand beleid van de VWA? *(doorvragen naar eventuele aanpassingen)*

16. Hoe en in welke mate heeft uw gemeente zelf ook onderdelen aan het beleid toegevoegd? *(Doorvragen: onderdelen naar eigen inzicht toegevoegd, hulp gekregen bij het ontwerpen, hulp gevraagd van buitenaf of gekeken hoe andere overheden dit hebben aangepakt?)*

Budget

De pilotdeelnemers hebben van de ministeries van VWS en BZK een budget ontvangen om de pilot kunnen draaien.

17. In hoeverre is dit budget bepalend geweest voor de ontwikkeling van het beleid? *(Doorvragen: Was dit budget voldoende om de kosten te dekken?)*

Beleidsvrijheid

De volgende vragen gaan over de beleidsvrijheid. Er wordt gesteld dat de pilotdeelnemers 'zelf' het beleid hebben kunnen maken, aangezien de toezichtstaak nieuw is voor de gemeenten en zij deze zelf moeten inrichten. Ik ben bij deze vragen benieuwd naar uw persoonlijke mening.

18. In hoeverre heeft u vrijheid ervaren tijdens het ontwikkelen van het nieuwe beleid? *(Doorvragen: Heeft u naar uw mening voldoende beleidsvrijheid gekregen? Heeft u eigen accenten kunnen leggen in het beleid (lokale omstandigheden)?)*

19. U had nog geen ervaring met de toezichtstaak van de DHW. Leidde het ontbreken van deze ervaring tot het ervaren van knelpunten? *(Doorvragen: omdat u geen ervaring had, waar heeft u van geleerd?)*

Afsluiting

Dit is het einde van het interview.

Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Wilt u de uitwerking van het uitgetypte interview ontvangen en mijn scriptie? Naar welk e-mailadres kan het gestuurd worden?

Heeft u er bezwaar tegen dat de naam van uw gemeente in mijn scriptie wordt vermeld?

Zou ik van u het beleid voor de pilot en het beleid tijdens de pilot per mail mogen ontvangen voor mijn onderzoek? Deze zouden nuttig kunnen zijn voor mijn onderzoek.

Ik wil u graag hartelijk bedanken voor dit interview!

ENQUÊTEUR: Noteer de tijd (24-uursklok). Interview geëindigd om:

A uur:

B minuten: