

Preventie- en Handhavingsplan Alcohol ex artikel 43a DHW

Gemeente Ten Boer

Juni 2014

Inhoudsopgave

Inleiding 3

1. Risicoanalyse 4
 1. 1 Cijfers 4
 1. 2 Gevolgen 4
 1. 3 Hoe komen ze eraan 4
2. Beleidsfocus 6
 2. 1 Doelgroepen 6
 2. 2 Doelstellingen 7
 2. 3 Beleidsdoelen op korte termijn 7
 2. 4 Focus 8
3. Educatie 9
 3. 1 Ouders en thuissituatie 9
 3. 2 Onderwijs 10
 3. 3 Alcoholverstrekkers 11
 3. 4 Concrete acties 11
4. Regelgeving 12
 4. 1 Voorwaarden stellen aan evenementen 12
 4. 2 Vaststellen schenktijden paracommercie 12
 4. 3 Concrete acties 12
5. Handhaving 13
 5. 1 Handhavingsactiviteiten 14
 5. 2 Hotspots inventariseren 15
 5. 3 Interventiestrategie bepalen 15
 5. 4 Uitvoeren van interventiestrategie 16
 - 5.4.1 Controles 16
 - 5.4.2 Nalevingscommunicatie 16
 5. 5 Effectmeting en evaluatie 16
6. Uitvoeringsaspecten 17
 6. 1 Samenwerking met externe partners 17
 6. 2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team 17
 6. 3 Financiën 17

Bijlage 1: Schematisch overzicht maatregelen per beleidspijler

Bijlage 2: Uitgewerkte maatregelenmix per setting

Bijlage 3: Werkwijze inventarisatie hotspots

Inleiding

Per 1 januari 2013 is de Drank- en Horecawet (DHW) op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Eén van de belangrijkste veranderingen is dat gemeenten aanzienlijk meer bevoegdheden hebben gekregen om zelf regels op te stellen en de naleving te handhaven. De DHW is een bijzondere wet omdat één van de voornaamste doelen is dat ze onze jeugd beschermt tegen de schadelijke effecten die alcohol kan hebben op de gezondheid en de veiligheid.

Per 1 januari 2014 is deze gewijzigde DHW op twee punten opnieuw aangepast. De leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol is verhoogd naar 18 jaar, en de gemeenten hebben de verplichting opgelegd



gekregen om vóór 1 juli 2014 een integraal Preventie- en Handhavingsplan (P&H-plan) op te stellen en voor te leggen aan de gemeenteraad. Gemeenten zijn daarmee de belangrijkste uitvoerder van de DHW geworden. Zowel op juridisch-, handhavings- als op educatief vlak is de gemeente de regisseur van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte P&H-plan, geregeld in artikel 43a van de DHW, is in feite de wettelijke bekrachtiging van dit gegeven.

Op 8 februari 2012 ondertekenden alle Groninger gemeenten (waaronder ook onze gemeente), het Openbaar Ministerie, de Groninger politie en GGD Groningen het convenant Alcohol & Jongeren. Deze partijen constateerden dat de combinatie alcohol en jongeren voor problemen zorgt. Vaak worden deze problemen geassocieerd met overlast en onveiligheid, minder vaak met gezondheid -terwijl juist, zeker op de langere termijn, dáár de grootste persoonlijke en maatschappelijke risico's liggen en dus winst is te behalen. Door via het convenant samenwerking aan te gaan hopen zij gedurende de looptijd (2012-2016), samen met hun veldpartners die winst beter te kunnen verzilveren. Inmiddels wordt intensief samengewerkt op diverse terreinen, waaronder gezamenlijke maatregelen in de sfeer van preventie, handhaving en beleidsondersteuning.

Effectief beleid om het (overmatig) alcoholgebruik terug te dringen, in het bijzonder onder jongeren, is alleen haalbaar als op alle fronten tegelijk wordt ingezet: bewustwording van de risico's, het delen van verantwoordelijkheid, het creëren van draagvlak voor het beleid, het stellen van duidelijke grenzen en het bewaken van die grenzen. Dat is de opdracht waar wij voor staan. Met dit plan hopen wij bij te dragen aan een gezondere en veiliger samenleving.

1. Risicoanalyse

Sinds 1988 is onder Nederlandse jongeren het alcoholgebruik flink toegenomen. Jongeren gingen in de loop van de afgelopen decennia *meer, vaker én op jongere leeftijd* drinken. In 2003 waren Nederlandse jongeren zelfs koplopers in Europa, als het ging om bingedrinken, dat wil zeggen het op één avond vijf of meer drankjes drinken. Er zijn veel van zulke avonden: vaak wekelijks of zelfs méér dan één avond per week. Uitgaan werd steeds minder 'een glaasje voor de gezelligheid' en steeds meer een alibi om stevig in te nemen – vaak vóór het uitgaan zelf ('indrinken').

1.1 Cijfers

Het landelijk beeld is onverkort van toepassing op onze provincie en onze gemeente. De gemiddelde leeftijd waarop jongeren voor het eerst drinken is tussen 13 jaar en 5 maanden (VMBO) en 14 jaar (Havo/VWO), zo blijkt uit de Jeugdgezondheidsenquête 2012 van de GGD Groningen. Daarin lezen we ook dat in 2012 minder jongeren onder de 16, toen de wettelijke alcoholleeftijd, al alcohol hadden gedronken (nl. 49% van de 15-jarigen tegen 76% in 2008). Maar als ze drinken doen ze dat fors, ook als ze nog geen 16 jaar zijn. Van alle 15-jarigen dronk in 2012 37% 'binge', van de 17-jarigen was dat gemiddeld 64% (bij MBO'ers 70%). We zien hier enerzijds de effecten van de maatschappelijke discussie over overmatig alcoholgebruik door jongeren (en vooral ouders die strenger zijn geworden), maar aan de andere kant ook de ernst van het probleem. Bijna de helft van de jongeren van 16 jaar was de afgelopen maand een keer dronken of aangeschoten, zo blijkt uit de cijfers van 2011. En om een vaak gehoord misverstand uit de wereld te helpen: meisjes drinken nauwelijks minder dan jongens.

1.2 Gevolgen

De gevolgen zijn elk weekend, elke dag zelfs, te zien. Op straat, in de krant, op school. Erger is nog wat we *niet* zien: jonge hersenen die in de groei worden geremd en beschadigd, kiemen voor latere gezondheidsproblemen die worden gelegd. Daarnaast zorgt de combinatie alcohol en jongeren voor een openbaar orde- en veiligheidsprobleem, een maatschappelijk probleem, een economisch probleem. Want hoeveel winst ook wordt gemaakt met de verkoop van alcohol aan jongeren, hoeveel werk dat ook oplevert – de schade is, zeker op termijn, vele malen groter. Naast lichamelijke schade zijn het vooral de stagnerende ontwikkeling van de hersenen die zorgen baren. Op termijn leidt dit tot een verlies aan maatschappelijk-intellectueel kapitaal.

De genoemde cijfers zijn niet uitputtend maar wel indicatief: er is sprake van een omvangrijk fenomeen – alcohol is onlosmakelijk verbonden aan de jongeren(uitgaans)cultuur. Die speelt zich voor een belangrijk deel buiten de reguliere horeca af, bijvoorbeeld thuis ('indrinken'), in hokken en keten en in (sport)kantines. Hier ontbreekt doorgaans gerichte controle op het (weder)verstrekken van alcohol aan minderjarigen en het bezit van alcohol door jongeren onder de 18 in de openbare ruimte .

1.3 Hoe komen ze er aan?



De controle op verstrekking van alcohol onder de 18 jaar is cruciaal. Ouders zijn eerstverantwoordelijk, maar nemen die rol veelal onvoldoende. In 2012 verbood slechts 30% van de ouders hun kind onder de 16 jaar (de toenmalige alcoholleeftijd) om alcohol te drinken, 26% vond het goed of zegt er niets van.

Voor jongeren is het ook gemakkelijk om aan alcohol te komen: eind 2013 bleek in een landelijk onderzoek een aankoopoging door 'mysteryshoppers' in 53% van de gevallen te slagen, ondanks alle voorlichtingsacties en maatregelen. Wel zijn er grote verschillen tussen de verstrekkers: supermarkten scoren steeds beter (27% geslaagde aankoopogingen), cafetaria's en (sport)kantines doen het minder goed (beiden 85% geslaagde aankoopogingen). De reguliere horeca zit er met 63% tussenin. Een apart aandachtspunt is *wederverstrekking*: het doorgeven van legaal gekochte drank aan minderjarigen, door vrienden of zelfs door hun eigen ouders. Voor jongeren onder de 16 bleek dat in 2012 de gemakkelijkste en meest gebruikte manier te zijn.

Voor dit plan levert dit alles duidelijke aanwijzingen op: naast het versterken van draagvlak voor ons beleid bij jongeren, hun ouders, verstrekkers van alcohol en professionals zijn vooral het stellen van duidelijke grenzen en de naleving van de verkoopregels van groot belang. Alleen die combinatie en dus integraliteit kan leiden tot succes.

2. Beleidsfocus

Dit plan is gebaseerd op een integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een samenhangend preventie én handavingsplan. Dat impliceert dat meerdere afdelingen binnen de gemeente - en dus ook meerdere type maatregelen - worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek. Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid hanteren we een preventiemodel (Reynolds 2003) dat drie beleidspijlers ziet: educatie, regelgeving en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook (figuur 1). Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.

Dit preventiemodel is gebaseerd op het gegeven dat alcoholgebruik altijd een resultaat is van een combinatie van factoren. De persoon, zijn sociale omgeving, het aanbod van drank en het overheidsbeleid vormen samen een systeem dat uiteindelijk de keuze van de gebruiker bepaalt. Alcoholpreventie kan daarom nooit alleen op het individu gericht kan zijn. Het meest succesvol zijn strategieën die vooral de omgeving van de drinker beïnvloeden. En in die omgeving van de jonge drinker spelen alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol.

2.1 Doelgroepen

Uit deze analyse vloeien logischerwijze de volgende doelgroepen voor ons beleid voort:

- *De persoon*: de jongeren, te onderscheiden de groep onder de 18 jaar en de groep 18+;
- *De sociale omgeving*: de ouders, school en vrijetijd-setting;
- *Aanbod van drank*: de verstrekkers van alcohol, in horeca, (sport)kantines, supermarkten, slijterijen, cafetaria etc.;
- *Het overheidsbeleid*: de gemeente die regels opstelt op grond van de DHW en

de naleving van deze regels controleert.

Wij richten ons in dit plan primair op de eerstverantwoordelijke doelgroepen, dat zijn de ouders en de aanbieders van alcohol. Daarnaast ook op de school- en vrijetijdsumgeving van de jongeren; wij zien dit

als een belangrijk intermediair kanaal om onze doelstellingen te bereiken. Wij kiezen onszelf als

gemeente mede als doelgroep omdat wij verantwoordelijk zijn voor de regelgeving, toezicht en handhaving,

en die verantwoordelijkheid duurzaam willen beleggen bij de betrokken uitvoerende afdelingen.

2.2 Doelstellingen

Artikel 43a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. De ambitie van dit beleidsplan is dat jongeren op een zo gezonde en veilig mogelijke wijze kunnen opgroeien, zodat hun talenten zo optimaal mogelijk tot ontwikkeling kunnen komen.



Op basis daarvan onderscheiden we dan drie algemene doelstellingen:

1. Jongeren drinken tot hun 18^e jaar geen alcohol, en gaan vanaf hun 18^e jaar verantwoord met alcohol om;
2. Ouders nemen hun verantwoordelijkheid voor het voorkomen van alcoholgebruik onder de 18 jaar en voor het aanleren van verantwoord alcoholgebruik na het 18^e jaar;
3. Verstrekkers nemen hun verantwoordelijkheid in het voorkomen van alcoholgebruik onder de 18 jaar en in het verantwoord alcoholgebruik na het 18^e jaar;

Deze algemene doelstellingen zijn globaal van aard en slechts op lange termijn realiseerbaar. Om ze te bereiken formuleren wij een aantal meetbare beleidsdoelen voor de korte termijn. Deze zijn afgeleid van het provinciale convenant Alcohol en Jongeren:

2.3 Beleidsdoelen op korte termijn

Het effect van de educatieve en handhavende maatregelen uit dit plan wordt primair gemeten met de jeugdgezondheidsmonitor van de GGD. Dit onderzoek wordt een keer per vier jaar uitgevoerd op provinciaal niveau (het volgende rapport verschijnt in 2016). Ook maken we gebruik van de rapportages van onze toezichhouders. We meten de volgende 4 specifieke doelstellingen:

1. het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat in de Jeugdgezondheidsenquête 2016 van GGD Groningen aangeeft de afgelopen vier weken alcohol te hebben gedronken is gedaald tot 30% (in 2012 was dat 43%);
2. het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat in de Jeugdgezondheidsenquête 2016 van GGD Groningen aangeeft de afgelopen vier weken 'binge' te hebben gedronken (d.w.z. 5 glazen of meer per gelegenheid) is gedaald tot 20% (in 2012 was dat 31%);
3. Het aantal ouders dat volgens hun kinderen onder de 18 jaar toestemming geeft voor het alcoholgebruik of hier niets van zegt is volgens de Jeugdpeiling 2016 gedaald tot 15% (in 2012 was dat 29%);
4. In 2016 is het nalevingspercentage van het verbod op (weder)verstrekking van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar gestegen tot gemiddeld 60% (in 2013 was dit op landelijk niveau gemiddeld 47%, geen provinciale gegevens bekend).

Deze doelstellingen zijn niet willekeurig gekozen. De eerste 3 zijn op het niveau van de gehele provincie ook in het provinciaal Groninger convenant jongeren & alcohol vastgelegd, aangepast aan de nieuwe alcoholleeftijd van 18 jaar. De vierde is een nieuwe doelstelling die is afgeleid van de nieuwe Drank- en Horecawet. De resultaten op deze doelstellingen geven ons belangrijke informatie voor het vaststellen van het effect van onze maatregelen en leveren input voor de beleidsperiode vanaf 2016. Voor alle duidelijkheid: het gaat om meetgegevens en effecten op provinciaal niveau, waar wij vanuit onze gemeente aan willen bijdragen.

2.4 Focus

Om deze doelen te halen is het nodig om te werken met een duidelijke focus. Wij willen ons daarom de komende jaren met name richten op:

- Het versterken van het 'alcoholbewustzijn' en het draagvlak voor ons beleid bij het publiek in het algemeen, en bij de benoemde doelgroepen in het bijzonder;
- Het bevorderen dat ouders hun verantwoordelijkheid voor het alcoholgebruik van hun kind; deels doen we dit via hun kind(eren) zelf;
- Het in kaart brengen van de zogenaamde 'hotspots', plaatsen waar jongeren onder de 18 jaar relatief eenvoudig aan alcohol kunnen komen, alsmede aan het controleren van deze plaatsen;
- Het naleven van de bepalingen omtrent het bezit van alcohol door jongeren onder de 18 jaar in de openbare ruimte;
- Het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Drank- en Horecawet met betrekking tot schenken aan personen boven de 18 jaar die in kennelijke staat van dronkenschap verkeren ;
- Het borgen van de veiligheid in het uitgaansleven en evenementen, in relatie tot bovengenoemde punten.

3. Educatie



De belangrijkste doelstellingen van dit plan zijn om het alcoholgebruik van jongeren onder de 18 jaar te voorkomen en het alcoholgebruik van jongeren boven de 18 jaar te beperken. Dat gebeurt enerzijds door het stellen van regels en het handhaven daarvan. In de hoofdstukken 4 en 5 van dit plan staat uitgewerkt hoe we dit doen. Daarnaast proberen we via educatie (en communicatie) de effectiviteit en het draagvlak van ons alcoholmatigingsbeleid te vergroten. Dit derde hoofdstuk gaat over educatie.

Het blijft belangrijk om de kennis over de risico's van alcoholmisbruik en de aanpak ervan te vergroten. Alleen inzetten op kennisverhoging is echter niet voldoende. De meeste jongeren en volwassenen weten op een gegeven moment echt wel dat alcohol niet is toegestaan onder de 18 jaar; ook is bekend dat alcohol niet bevorderlijk is voor een goede gezondheid, de schoolprestaties, de verkeersdeelname en sociaal gedrag. Behalve het verhogen van kennis zijn daarom ook het leren van vaardigheden en het veranderen van een houding voor ons van belang.

Vaardigheden en houdingen in relatie tot alcohol zijn vrijwel altijd situatiegebonden. We richten ons daarom niet alleen op de jongeren zelf, maar ook op de omgeving waar jongeren zich begeven en waar ze in aanraking (kunnen) komen met alcohol. We onderscheiden hierbij de volgende hoofddomeinen:

1. *ouders/thuissituatie;*
2. *onderwijs ;*
3. *alcoholverstrekkers (horeca, winkels , (sport) verenigingen).*

Ons uitgangspunt is dat alleen een samenhangende combinatie van de drie vormen van educatie (kennis, houding en vaardigheden), die consequent op meerdere domeinen worden ingezet, bijdragen aan een gewenste gedragsverandering. We zien jongeren en betrokken volwassenen (ouder, onderwijzer, barmedewerker, winkelier) daarbij niet als een tegenstander of een "onwetende" die nog overtuigd moet worden van het gelijk om alcoholgebruik onder jongeren te verminderen. We gaan er in de basis vanuit dat veruit de meeste betrokkenen allemaal willen dat jongeren gezond opgroeien en zich aan regels houden. Geen betutteling daarom, maar ook geen gebruik van "eigen verantwoordelijkheid" en "zelfregulering" als argument om als gemeente afzijdig te blijven bij educatie en communicatie. Hoe we als gemeente onze educatieve rol oppakken staat hieronder per domein weergegeven.

3.1 Ouders en de thuissituatie

De eerste verantwoordelijkheid voor het opgroeien van kinderen ligt bij de ouders; ook als het gaat om voorkomen van het alcoholgebruik. Veel ouders echter onderschatten het drinkgedrag van hun kinderen. Daarnaast onderschatten ouders zowel de negatieve als ook de positieve kanten van hun invloed op het drinkgedrag van hun kinderen, zo blijkt uit onderzoek.

Directe bemoeienis met de opvoeding van kinderen door de lokale overheid is niet mogelijk, niet wenselijk en ook weinig effectief. Via externe en vaak gedeeltelijk door gemeenten gesubsidieerde organisaties als het jongerenwerk, onderwijs, De Deel, GGD en verslavingszorg wordt de brug naar ouders wel geslagen. Het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren maakt meestal onderdeel uit van de opdrachtverstrekking naar deze organisaties. We gaan kijken of we hierin verbeteringen kunnen aanbrengen in relatie tot onze (nieuwe) gemeentelijke taken.

Het is voor ouders van belang dat wanneer ze regels stellen en "Nee" zeggen weten dat ze hierin gesterkt worden. Bijvoorbeeld doordat ook buiten de thuissituatie dezelfde regels gelden en (steeds beter) worden nageleefd. Landelijke preventie en voorlichting gericht op de thuissituatie vindt plaats via campagnes als "NIX 18". Voor ons als lokale overheid zien we vooral een rol weggelegd als het gaat om het communiceren over de inzet van onze handhavingsactiviteiten op het gebied van alcoholmatiging. Dat kan bijvoorbeeld via de gemeentelijke websites, de gemeentepagina in huis-aan-huisbladen, maar ook door handhavingscijfers op te nemen als kengetal in de jaarrekening en in het jaarverslag van het Integraal Veiligheidsbeleid.

3.2 Onderwijs

De school is een belangrijke plaats waar jongeren elkaar ontmoeten en beïnvloeden. Daarnaast is het de plek waar professionals als taak hebben om naast overdracht van kennis ook oog te hebben voor het algehele opgroeien en ontwikkelen van jongeren. Tenslotte is het ook nog eens de plek waar contact met ouders mogelijk is. Een ideale plek dus om aandacht te vestigen op een belangrijk maatschappelijk thema als het alcoholgebruik. Echter, doordat deze plek zo voor de hand ligt, krijgen scholen veel vragen van allerlei maatschappelijke organisaties op allerlei terreinen. Daarom kiezen we ervoor om zo veel mogelijk aansluiting en samenwerking te zoeken bij bestaande (les)programma's, taken en verantwoordelijkheden.



Kennis over gezondheidsaspecten van alcohol en andere genotmiddelen maakt veelal al onderdeel uit van het standaard lesprogramma van scholen. Als gemeente stimuleren we daarom vooral dat ook aandacht wordt besteed aan de aspecten houding en vaardigheden rondom alcoholgebruik. Bijvoorbeeld, daar waar scholen toch al inzetten op weerbaarheidstrainingen, debatvaardigheden, burgerschapsvorming en oudercontacten, zal ook (extra) aandacht zijn voor alcoholmatiging. Dat kunnen we doen door via de Lokale Educatieve Agenda (LEA) hierover met de schoolbesturen nadere afspraken te maken. Ook kunnen we via gerichte inzet van door ons gesubsidieerde organisaties zoals Verslavingszorg Noord Nederland, Veilig Verkeer en de GGD, scholen hiertoe faciliteren.

Interventieprogramma's als "de gezonde school" (voor basis- en voortgezet onderwijs) en specifiek voor de provincie Groningen "Van 16 naar 18, Maklukzat" zetten bij uitstek in op de combinatie van kennis, betrokkenheid en vaardigheden. Deze programma's brengen we daarom actief onder de aandacht van de scholen waar onze kinderen heengaan. Voor het basisonderwijs geldt daarbij dat we ons met het thema alcohol niet rechtstreeks op de kinderen richten, maar wel op ouders en de schoolomgeving. Uit onderzoek is gebleken dat voorlichting op te jonge leeftijd averechts kan werken omdat het vooral de nieuwsgierigheid prikkelt. Hoewel we zelf geen scholen voor VO in onze gemeente hebben willen we langs andere kanalen onze jongeren en hun ouders wel proberen te bereiken met de alcoholboodschap. Het jongerenwerk is daarvoor onze ingang.

Een goed schoolprogramma bevat duidelijke regels over alcohol op school. In overleg met het onderwijs (via het LEA) zullen we de basisscholen vragen hoe zij hier mee omgaan en of zij hierover zaken geregeld hebben in hun schoolveiligheidsplan. Gelijkluidende regels op dit terrein verhogen het draagvlak en de herkenbaarheid. We gaan daarom ook de mogelijkheden onderzoeken of de scholen hun interne regels (nog nader) op elkaar kunnen afstemmen. Ten slotte zullen we scholen wijzen op de mogelijkheden die vrijwilligersorganisaties als Veilig Verkeer Nederland voor hen kunnen hebben.

3.3 Alcoholverstrekkers

Onder alcoholverstrekkers wordt in dit verband verstaan: horeca, winkels, (sport)kantines en andere paracommercie. Als gemeente hebben we richting deze organisaties vooral een formele handhavende en/of vergunningverlenende taak. Toch hebben deze organisaties vaak zelf ook belang bij het voorkomen van (overmatig) drinkende jongeren en alle problemen die dat met zich mee brengt op gebied van overlast en beeldvorming. We zien daarom vooral op het vlak van preventie en voorlichting mogelijkheden om met hen (nader) samen te werken. Voor onze eigen gemeente denken we hierbij in eerste instantie aan onderzoek van mogelijkheden en/of voortzetting van de volgende zaken:

- We gaan bepalen of en hoe we onze handhavingstrategie (hoofdstuk 5) kunnen verbinden met preventie. Bijvoorbeeld door bij de planning van educatie- en voorlichtingsactiviteiten aan te sluiten bij de handhaving en controlemaatregelen. In tijd, communicatie, doelgroep bepaling, e.d. zijn slimme combinaties mogelijk. Een andere mogelijkheid is om bij instellingen die gecontroleerd zijn en waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd, afspraken te maken over het vrijwillig/verplicht volgen trainingen voor deze bar- of kassamedewerkers.
- We hebben met onze (sport)verenigingen (nadere) vrijwillige afspraken gemaakt over het omgaan met alcoholverstrekking in (sport)kantines. Het gaat om afspraken die verder gaan dan de verplichtingen uit de wet- en regelgeving. We gaan nog in 2014 convenanten afsluiten met sportverenigingen en buurthuizen.
- We gebruiken waar mogelijk de subsidierelatie met bijvoorbeeld sportverenigingen of buurthuizen als mogelijkheid om met hen in ieder geval in gesprek te gaan en te bepalen of aan deze organisaties nadere eisen gesteld kunnen worden.
- Naleving van wet- en regelgeving, maar ook van "vrijwillig gedrag" worden beïnvloed door nalevingscommunicatie. Dat geldt zowel voor de jongeren zelf als ook voor de verstrekkers van alcohol. Onze bedoeling is om een gedragsverandering te bewerkstelligen, door via communicatie ook de subjectieve pakkans te vergroten. Daarnaast willen we ook de houding ten opzichte van alcoholgebruik beïnvloeden door via nieuwsberichten, interviews, e.d. positief te communiceren.

3.4 Concrete acties

In de bijlagen is een tabel opgenomen met de concrete acties beschreven die we als gemeente gaan uitvoeren op het vlak van educatie, in samenhang met onze maatregelen in de sfeer van regelgeving en handhaving.

4. Regelgeving



De DHW geeft de gemeente verschillende verordenende bevoegdheden (art. 4, 25a t/m d). Ook kan de burgemeester bijvoorbeeld voorschriften verbinden aan ontheffingen op grond van artikel 35 van de DHW. Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijk PenH-plan. Voor het voeren van een integraal alcoholbeleid is het echter van belang om een afweging te maken of en zo ja, op welke manier gebruik wordt gemaakt van de regelgevende bevoegdheid. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van regelgeving die in het kader van dit PenH-plan is toegepast.

In het licht van de drie hoofdthema's van dit plan (leeftijdsgrens 18+, rol ouders en verantwoorde alcoholverstrekking vanaf 18+) is bekeken welke regelgevende bevoegdheden een expliciete meerwaarde kunnen hebben in het terugdringen van de alcoholproblematiek. Daarbij is op 18 december 2013 in de raad gekozen voor de volgende maatregelen:

- Voorwaarden stellen aan evenementen
- Vaststellen schenktijden paracommerciële instellingen

4.1 Voorwaarden stellen aan evenementen

Uit onderzoek (Roodbeen e.a., 2014) blijkt dat het naleven van de leeftijdsgrens voor alcohol voor veel alcoholverstrekkers moeilijk is. Dit geldt ook voor het naleven van de bepalingen rondom dronkenschap en doortappen. Op evenementen is de naleving veelal nog een stuk lastiger. Door de schaalgrootte, de inzet van tijdelijke personeelskrachten en het gebrek aan een structurele controlesystematiek, is de naleving vaak slecht. De DHW biedt de gemeente de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW (artikel 35, lid 2). Van die mogelijkheid maakt de gemeente Ten Boer gebruik om strikte voorwaarden aan evenementen op te leggen in de verleende ontheffing. In deze voorwaarden wordt omschreven op welke wijze men geacht wordt het verstrekken van alcoholhoudende drank aan <18 jaar en andere overtredingen van de DHW te voorkomen. Indien tijdens het toezicht blijkt dat de voorwaarden niet of onvoldoende worden nageleefd dan wordt de ontheffing van de DHW het jaar erop gegund aan een andere ondernemer die de kans krijgt de naleving beter te organiseren.

4.2 Vaststellen schenktijden paracommercie

Gemeenten zijn wettelijk verplicht (art. 4 DHW) regels te stellen omtrent (o.a.) de schenktijden voor paracommerciële rechtspersonen. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de kantines van sportverenigingen en jongerencentra. Deze zogenaamde 'paracommerciële verordening' hebben we per 1 januari 2014 hebben vastgesteld. De schenktijden die in deze verordening zijn opgenomen maken integraal deel uit van dit PenH-plan.

4.3 Concrete acties

In de bijlagen is een tabel opgenomen met de concrete acties beschreven die we als gemeente gaan uitvoeren op het vlak van regelgeving en handhaving, in samenhang met onze maatregelen in de sfeer van educatie.

5. Handhaving



Handhaving:

Handhaven kunnen we in brede zin opvatten als 'doen naleven'. Dit omvat zowel preventieve maatregelen (zoals voorlichting) als repressieve maatregelen (zoals bestuursdwang en strafrechtelijk optreden).

In spreektaal bedoelen we met de term handhaven vaak alleen de repressieve maatregelen. Voorafgaand aan die maatregelen zal de overheid altijd toezicht uitoefenen.

Toezicht:

Het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding.

Bron: Wegwijzer omgevingsvergunning module handhaving, ministerie VROM, dec. 2007

Toezicht en handhaving zijn wettelijke middelen om de doelen uit het collegeprogramma te bereiken. De gemeente Ten Boer heeft de verantwoordelijkheid de wet- en regelgeving te handhaven. Het vertrekpunt voor deze notitie is het gemeentelijke beleidsplan Handhaven

2014-2017 is.

Uitgangspunt is dat degene tot wie de regelgeving is gericht, primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de voorschriften. De voorschriften voor horeca zijn immers rechtstreeks werkend:

het niet voldoen aan deze voorschriften is een overtreding. Het bevoegde gezag bevordert de naleving van de voorschriften, ziet toe op de

naleving en handhaaft waar nodig, op basis van

een vastgelegde strategie en prioriteiten.

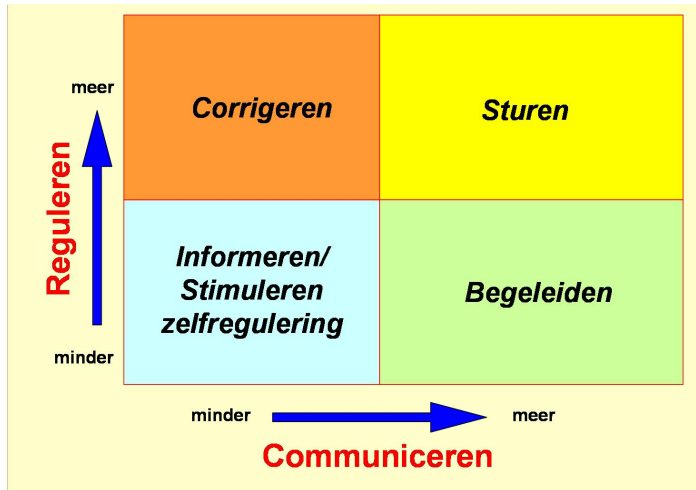
Er is verschil tussen toezicht en handhaving.

Toezicht omvat alle activiteiten die plaats vinden als controle op de naleving van regels en voorschriften. Handhaven heeft voor ons een

ruimere betekenis dan het opleggen van sancties, het omvat namelijk ook: ervoor zorgen dat een probleem wordt opgelost. Wij verstaan onder handhaven elke activiteit, gericht op de bevordering van naleving van de regels.

We onderscheiden hierin twee lijnen, te weten:

- **Informeren en stimuleren zelfregulering** (de preventieve middelen);
- Na vaststelling van een overtreding: **begeleiden, sturen en corrigeren**.



We lichten dat hierna kort toe.

De kern van de handhaving is gebaseerd op de beleidspijlers handhaving, regelgeving en educatie. De risicoanalyse bepaalt in welke mate op een specifieke pijler wordt ingezet en welke setting de meeste aandacht krijgt. De risicoanalyse is dus niet bedoeld om te bepalen welke interventies er worden ingezet, maar waar, *wanneer* en *hoe* interventies het beste kunnen worden ingezet. Op basis van de uitkomsten kan de uitvoeringstrategie worden bepaald en bovendien in opvolgende jaren worden verfijnd en bijgestuurd.

Algemeen kunnen we stellen dat de handhavingskeuze die we maken uit begeleiden, sturen of corrigeren bepaald wordt door risico, ernst en naleefgedrag. In onze visie hebben we aangegeven, dat we bij voorkeur een positieve insteek kiezen. Waar mogelijk krijgt een overtreder eerst de mogelijkheid om het probleem zelf op te lossen. Dit neemt echter niet weg dat wie een ernstige overtreding begaat, moet rekenen op een directe en consequente aanpak. Het gevolg van deze keuze is dat ons optreden na het constateren van een overtreding uit een verschillend aantal stappen kan bestaan. Hoe ernstiger de overtreding, hoe minder stappen we zetten en hoe minder tijd er wordt gegeven om te komen tot beëindiging en/of herstel van de overtreding.

Stappenplan

Aantal 'stappen' Omschrijving

- | | |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Zonder waarschuwing (=sturen) een bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren). |
| 2 | Eenmaal waarschuwen en een termijn stellen (=sturen). Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren). |
| 3 | Informereren (=begeleiden) over de overtreding en termijn stellen. Bij continueren overtreding waarschuwen (=sturen) en termijn stellen. Bij voortdurende overtreding bestuurlijk en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren). |

In Ten Boer hanteren we de laatste optie, de drie-stappenaanpak als basisstrategie. Een drie stappen-aanpak past bij onze positieve insteek voor de handhaving. Als belangrijke bron voor de keuze in handhaving wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het beleidsplan Handhaving 2014-2017.

5.1 Handhavingsactiviteiten

Met de gewijzigde Drank- en Horecawet (per 1 januari 2013) is de gemeente toezichthouder geworden voor de DHW. Handhaving van de wetgeving rond alcohol is dus een relatief nieuwe taak voor de gemeente. De hier geschetste handhavingsactiviteiten zijn gebaseerd op de ervaringen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die voorheen de (landelijke) verantwoordelijkheid had voor de handhaving van de DHW. Daarnaast zijn deze gebaseerd op de ervaringen van gemeenten die afgelopen jaren (bijvoorbeeld als pilotgemeente) al wat meer ervaring hebben opgedaan met handhaving van lokaal alcoholbeleid. Op basis van hun ervaringen en inzichten is gekozen is voor een programmatische aanpak, waarbij de volgende stappen worden onderscheiden:

1. Hotspots inventariseren
2. Interventiestrategie bepalen



3. Uitvoeren van interventiestrategie
4. Effectmeting en evaluatie

Zoals eerder aangegeven ligt de gemeentelijke prioriteit in dit plan, zowel als het gaat om preventie als om handhaving, bij de problemen rondom alcoholverstrekking aan minderjarigen én het voorkomen van overmatig drinken onder jongvolwassenen. Deze doelstellingen sluiten aan bij de volgende wettelijke bepalingen:

Leeftijdsgrens 18 jaar (sinds 01-01-2014)

- Artikel 20, (lid 1 en 4) van de Drank- en Horecawet, ofwel het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en het duidelijk zichtbaar aangeven van de leeftijdsgrens.
- Artikel 20, lid 4 van de Drank- en Horecawet, het verplicht aanduiden van de leeftijdsgrens.

Dronkenschap/doorschenken

- Artikel 20, lid 5 van de Drank- en Horecawet: het verbod om personen in kennelijke staat van dronkenschap toe te laten in een horecazaak of op het terras.
 - Artikel 45: het is degenen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, met uitzondering van personen van 16 of 17 jaar die dienst doen in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, waaronder begrepen het zijn van barvrijwilliger in een inrichting in beheer bij een paracommerciële rechtspersoon, verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt.
 - Artikel 252 Wetboek van Strafrecht: verbod om dronken personen te schenken.
 - Artikel 453 Wetboek van Strafrecht: verbod om zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te begeven.
 - Artikel 2.4.8, lid 1 van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Ten Boer: het is verboden om in het aangewezen gebied alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben dan wel bij zich te hebben met de kennelijke bedoeling deze te nuttigen
5. 2 Hotspots inventariseren

Hotspots zijn alcoholverstrekkers waar jongeren (tot 25 jaar) alcoholhoudende drank proberen te kopen. Op basis van de risicoanalyse worden de hotspots vastgesteld. Per hotspot wordt de kans op overtreden in kaart gebracht. Die kans wordt bepaald op basis van kenmerken zoals deurbelid, het gebruik van leeftijdscontrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving. Per locatie worden daartoe een aantal basisgegevens verzameld. In de bijlagen is een uitwerking van deze paragraaf opgenomen.

Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen. Er is een evenementenkalender opgesteld met betrekking tot de algemene evenementen die ook door veel jongeren worden bezocht dan wel specifieke jongerenevenementen.

5.3 Interventiestrategie bepalen

Op basis van o.a. de hotspotlijst worden prioriteiten t.a.v. het toezicht vastgesteld. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan het voorkomen van het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 18 en het verantwoord omgaan met alcohol vanaf die leeftijd. Het jaar 2014 zal daarbij vooral in het teken staan het inventariseren en registreren van de horeca (in brede zin van het woord). Aan het eind van deze periode zal een risicomatrix worden opgesteld, aan de hand waarvan keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de taken op gebied van toezicht en handhaving van de DHW in het algemeen, en op het terrein van het alcoholgebruik onder jongeren in het bijzonder. Dat levert een prioriteitenlijst op aan de hand waarvan controles zullen plaatsvinden.

Handhaving van het verbod tot het bezit van alcohol door jongeren onder de 18 in de openbare ruimte is primair een taak voor de politie. Wij maken hierover afspraken met de korpsleiding. Waar nodig zorgen wij voor afstemming tussen onze toezichthouder en de politie.

5.4 Uitvoeren van interventiestrategie



In het beschrijven van de interventiestrategie beperken we ons tot de inspecties m.b.t. de leeftijdsgrens en dronkenschap. Voor het overige wordt verwezen naar het integrale schema in de bijlagen.

5.4.1 Controles

Kern van de controlestrategie vormen de observatie-inspecties die in burgerkleding uitgevoerd worden. Doel van deze controles is nagegaan of de regels nageleefd worden. Bij niet-naleving wordt een maatregel genomen en volgt een her-inspectie (binnen 2 maanden).

Voor onze toezichthoudende taak hebben wij, inclusief de toetsing bij vergunningverlening, jaarlijks 130 uur beschikbaar. Met deze ureninzet voeren wij minimaal één maal per jaar een controle uit per verstrekker; op de 'hotspots' verhogen we deze frequentie.

5.4.2 Nalevingscommunicatie

Communicatie kan het effect van de handhaving versterken. Het kan bijdragen aan een verhoogde verhoogd nalevingsgedrag en aan meer draagvlak voor de eventuele maatregelen. Het is van belang de communicatie naar de diverse doelgroepen in goed overleg met andere afdelingen en partijen vorm te geven. Aangezien communicatie in dit plan vooral een educatief (uitleggen regels) en persuasief (aanzetten tot betere naleving) doel heeft, is dit verder uitgewerkt in het hoofdstuk 3 dat gaat over educatieve activiteiten.

5.5 Effectmeting en evaluatie

Het effect van de interventiestrategie op de naleving van de leeftijdsgrens en het toelaten en schenken aan dronken klanten wordt gemeten met aan de hand van de rapportage en het IVB jaarverslag van onze gemeente.

6. Uitvoeringsaspecten

In de vorige hoofdstukken zijn de verplichtingen, kaders, mogelijkheden en plannen voor een effectieve uitvoering van de Drank- en Horecawet uiteengezet. In veel gevallen volgt nog een vertaling naar een concreet uitvoeringsplan.

Zoals eerder geschetst werkt alcoholbeleid het beste als op meerdere beleidspijlers tegelijkertijd wordt ingezet. Dat impliceert ook dat er in de uitvoering meerdere partners en stakeholders betrokken zijn. Hieronder een beschrijving van de belangrijkste samenwerkingspartners en de organisatiestructuur.

6.1 Samenwerking met externe partners

Op een integraal dossier als het alcoholbeleid is samenwerking essentieel voor een goede uitvoering. De volgende partners en de bijbehorende activiteiten zijn daarbij concreet in beeld:

Scholen Bestuurlijk overleg (via de Lokale Educatieve Agenda). Inzet preventieactiviteiten via maatschappelijke organisaties, informatievoorziening richting ouders, schoolveiligheidsplan.

Politie Veiligheid tijdens inspecties en eventuele samenwerking met betrekking tot de aanpak van doortappen vanuit het Wetboek van Strafrecht en openbare dronkenschap (artikel 252 resp. 453). De handhaving van het verbod op het bezit van alcohol in de openbare ruimte wordt primair door de politie uitgevoerd. De politie geeft eveneens HALT-verwijzingen af bij overtredingen.

Ondernemers/Nalevingscommunicatie, samenwerking bij evenementen, Training personeel/

verenigingen vrijwilligers, nadere vrijwillige afspraken met sportverenigingen en buurthuizen.

Gezondheids- Partners als de GGD en de Instellingen voor verslavingszorg zijn

o rganisaties belangrijk bij de uitvoering en ontwikkeling van educatieve interventies.

6.2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team

De coördinatie van de uitvoering van dit plan ligt bij de afdeling BJZ in samenwerking met de Deel, Vergunningverlening en Toezicht en de politie. Dit integrale team komt eens per kwartaal bij elkaar om de voortgang te monitoren en uitvoeringsafspraken te maken (in de opstartfase 1 keer per maand). Het



team zal worden gecoördineerd door een beleidsambtenaar BJJ die ook de functionele ambtelijke verantwoordelijkheid draagt voor dit thema. De burgemeester is de bestuurlijke trekker.

In de bijlagen is een schematisch overzicht van de maatregelen per beleidspijler opgenomen. Uitgangspunt van dit plan is dat per setting zoveel mogelijk combinaties worden gemaakt van elementen de verschillende pijlers die elkaar versterken. Op deze wijze ontstaan een optimale matrix van maatregelen en activiteiten per pijler.

6.3 Financiën

De bekostiging van de preventieve aspecten van dit plan geschiedt binnen de (financiële) kaders van het Lokaal Gezondheidsbeleid. Voor toezicht en handhaving wordt een bedrag van € 3500.- op jaarbasis bestemd.

Bijlage 1: Schematisch overzicht maatregelen per beleidspijler

Maatregelenmix per setting

Setting	Handhaving	Regelgeving	Educatie
Detailhandel	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Three strikes out	-Drank- en Horecawet	-Nalevings-communicatie -Training caissières -Communicatie over DHW en alcoholregels
Horeca/ evenementen	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Toezicht doorschenken -Handhavingsstappenplan -Toezicht naleving dhw regels -Alcoholbezit voor publiek toegankelijke plaatsen	-Aanvullende eisen tav onthefing DHW bij evenementen -Happy hours beperken -Paracommerciële verordening 2014 -Vrijwillig keurmerk dorps/buurthuizen	-Nalevings-communicatie -Training barpersoneel -Communicatie over DHW en alcoholregels (tijdens vooroverleg)
Thuis/ouders		-Bouwregelgeving -Brandveiligheid -DHW	-Alcoholopvoeding -Uitgaansopvoeding -Communicatie over DHW en alcoholregels in buurt en clubhuizen en tijdens ouder-avonden op school BO Burgemeestersbrief aan ouders na drankgebruik minderjarig kind
Sport/ Jongerecentra	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Toezicht doorschenken	-Schenktijden beperken. -Paracommerciële verordening sinds 01-01-2014 -Vrijwillig keurmerk sportverenigingen	-Training barvrijwilligers -Nalevings-communicatie -Communicatie over DHW en alcoholregels -Jongereencampagne
Scholen		Overleg over interne regels op school	-Overleg scholen over alcoholvoorlichting aan ouders -Communicatie over DHW en alcoholregels
Openbare ruimte	Toezicht openbare dronkenschap/ alcoholbezit -18 in de openbare ruimte	-APV -DHW	Jongereencampagne

Bijlage 2: Uitgewerkte maatregelenmix per setting

Activiteit	Doelgroep	Uitvoering	Regie	Planning	Financiën
Jongereencampagne Van 16 naar 18? Maklukzat!, vorming Jongerenteam	Jongeren 12-19 jaar, ouders, sociale omgeving	Extern: Projectteam o.i.v. Alcohool&Jongeren; intern: MJD	MJD	Najaar 2014	Cofinanciering door gemeente
Verbetering signalerings- en gespreks/ handlingsvaardigheden	Professionals	De Deel	De Deel	2014 e.v.	Regulier
Implementatie model 'Gezonde School', thema alcohol in BaO	Jeugd bovenbouw	GGD via Gezondheidsbevordering i.s.m VNN	GGD Groningen	2014 e.v.	Regulier + evt. externe aanvullende middelen
Voorlichting aan ouders tijdens 10-minuten-gesprekjes BaO	Ouders leerlingen bovenbouw	VNN	Gemeente	2014 e.v.	Budget LGB/alcohol



Regelgeving	Invoering Keurmerk voor sportverenigingen	Besturen en beheerders sportverenigingen	Huis voor de Sport i.s.m. sportverenigingen	Huis v/d Sport	2014	Budget LgB/ alcohol
	Invoering Keurmerk voor dorps- en buurthuizen	Besturen en beheerders dorps- en buurthuizen	Gemeente via de Deel i.s.m. Vereniging Groninger Dorpen	De Deel	2014/2015	Budget LgB/alcohol
	'Shirtjesproject' v.v. Omlandia	Spelers en andere betrokkenen	Huis voor de Sport i.s.m. Omlandia	Gemeente	2014	Budget LgB/ alcohol
Handhaving	Voorkomen alcoholgebruik in de openbare ruimte <18 jr	Jongeren 12-18	Politie, BOA	Burgemeester binnen de driehoek	2014 e.v.	regulier
	Versterking toezicht op naleving DHW-verordening, incl. traceren hotspots	Verstrekkers van alcohol	BOA	Burgemeester	2014 e.v.	regulier
	Huisbezoek aan ouders na overtreding door jongere	Ouders jongeren <18 jr.	Politie, dorpscoaches de Deel	Burgemeester binnen de driehoek	2014 e.v.	regulier

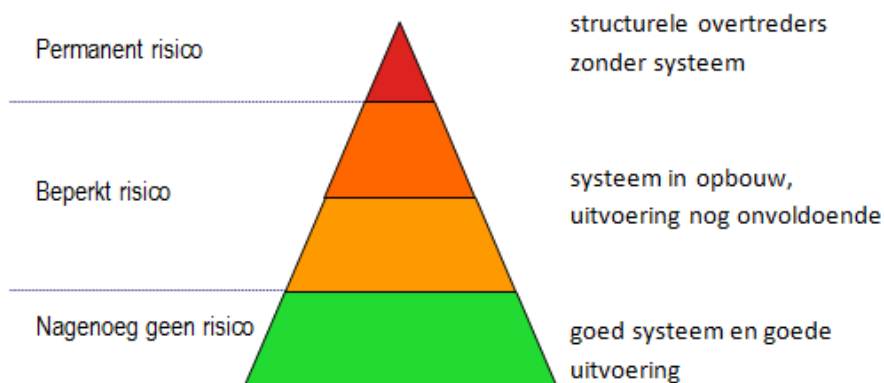
Bijlage 3: Werkwijze i nventarisatie hotspots

Hotspot zijn alcoholverstrekkers waar jongeren (tot 25 jaar) alcoholhoudende drank proberen te kopen. Op basis van de risicoanalyse worden de hotspots vastgesteld. Daarbij hanteren we weer de eerder genoemde settings:

- supermarkten
- slijterijen
- horeca professionals en structureel karakter
- evenementen
- (sport)kantines
- jongerencentra semi/non professionals
- scholen meestal tijdelijk karakter
- openbare ruimte

Per hotspot wordt de kans op overtreden in kaart gebracht. Die kans wordt bepaald op basis van kenmerken zoals deurbeleid, het gebruik van leeftijdscontrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving.

Figuur 2, risico-piramide: laat zien hoe de verschillende typen verkopers kunnen worden ingedeeld



Per hotspot wordt de volgende info verzameld:

- naam en adres bedrijf
- rechtspersoon



- openingstijden, data (voor evenementen)
- toegangsbeleid (indien bekend)
- doelgroep
- tijden waarop jongeren het bedrijf bezoeken
- nalevingshistorie
- bijzonderheden (veiligheid, bedrijfsfilosofie)

Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen. Er zal een evenementenkalender worden opgesteld met betrekking tot de jongerenevenementen c.q. algemene evenementen die ook door veel jongeren worden bezocht.