

Preventie- en handhavingplan Alcohol 2015 gemeente Molenwaard

1 Algemeen

1.1 *Waarom is de link tussen preventie en handhaving zo belangrijk?*

Integrale benadering is een cruciaal kenmerk van effectief alcoholbeleid. Wetenschappelijke studies laten zien dat een integrale benadering van de problematiek rondom alcohol een cruciaal kenmerk is van effectief alcoholbeleid (Reynolds, 2003). Recent onderzoek van het RIVM, Centrum voor Gezond Leven, het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP en het Trimbos-instituut bevestigt dat beleid op het gebied van alcoholmatiging het meest effectief is als het integraal wordt aangepakt (Mulder, Bovens, Franken & Sannen, 2013).

De belangrijkste pijlers waarop alcoholbeleid dient te zijn gebaseerd, zijn regelgeving (grenzen stellen), handhaving (grenzen bewaken) en publiek draagvlak (grenzen overdragen). In figuur 1

wordt dit schematisch weergegeven.

Het creëren van bewustwording bij alcoholverstrekkers en ouders is een noodzakelijke voorwaarde voor gedragsverandering, die ingegeven wordt door een helder beleid over alcoholpreventie bij jongeren. Door het versterken van het toezicht en de handhaving via de mogelijkheden in de Drank- en Horecawet kunnen er aanvullende effecten bereikt worden op het terugdringen van de beschikbaarheid van alcohol voor jongeren.

Dit is ook het uitgangspunt van het landelijke alcoholpreventiebeleid. Naast het voorkomen van schadelijk alcoholgebruik vanuit het perspectief van de volksgezondheid en het jeugdbeleid, is het landelijke beleid ook gericht op het terugdringen van criminaliteit en verstoringen van de openbare orde.

Maatregelen gericht op het beperken van de beschikbaarheid van alcohol zijn het meest effectief. Dit wordt ook bevestigd door een overzichtsstudie naar alcoholbeleid van de Wereldgezondheidsorganisatie (Babor e.a., 2010). Alcoholgebruik is niet alleen een persoonlijke maar ook een bewuste keuze. Drinkgedrag wordt voor een groot deel bepaald door de omgeving, zoals de ouders, de prijs van alcohol, het productaanbod, verkoopregels, normen, tradities en het sociale netwerk.

De volgende omgevingsfactoren zijn van invloed op het drinkgedrag van jongeren:

- de prijs van alcohol;
- het beschikbare assortiment;
- het aantal verkooppunten;
- de leeftijdsgrenzen en naleving en handhaving daarvan;
- de aanwezige promotie van alcohol;
- de normen in de sociale omgeving van het individu (bijvoorbeeld van ouders);
- het overheidsbeleid.

1.2 *Verzuip Jij Je Toekomst?!*

De gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid hebben, in overeenstemming met de Landelijke Nota

Gezondheidsbeleid, gezamenlijk het voorkomen van het gebruik van alcohol en middelen door jongeren vastgesteld als prioriteit voor gezondheidsbevordering. Deze ambitie wordt vormgegeven door het preventieprogramma *Verzuip jij je Toekomst?! (VJJT?!)*.

In VJJT?! werken zestien gemeenten in Zuid-Holland Zuid samen met de politie, het Openbaar Ministerie en de Dienst Gezondheid & Jeugd om het alcoholgebruik en genotmiddelengebruik onder jongeren terug te dringen. Het programma is in 2009 gestart vanuit een samenwerking tussen het Regionaal College (portefeuillehouders Openbare Orde en Veiligheid) en de Gemeenschappelijke Regeling Zuid-Holland Zuid (portefeuillehouders Volksgezondheid). In het programma zijn de pijlers beleid, handhaving en bewustwording verankerd. In de aanpak wordt zoveel mogelijk een integrale benadering gehanteerd, gericht op de beleidsterreinen Volksgezondheid, Jeugd, Onderwijs en Openbare Orde & Veiligheid.

Na een looptijd van vier jaar is VJJT?! in 2012 geëvalueerd. De evaluatie liet zien dat de inspanningen van het programma de gewenste uitwerking lijken te hebben op de beschikbaarheid van alcohol

voor jongeren en het drinkgedrag van jongeren:

- Ouders zijn zich bewuster geworden van hun verantwoordelijkheid. Steeds meer ouders laten hun kind dat jonger dan 16 jaar is, thuis niet drinken. Ook is een toenemend aantal ouders van mening dat thuis 'leren drinken' onverstandig is;
- De veranderende attitude van ouders beperkt de beschikbaarheid van alcohol voor jongeren. Dit is terug te zien in het drinkgedrag van jongeren, zoals de startleeftijd waarop jongeren in de regio ZHZ beginnen met het drinken van alcohol. Deze is tussen 2006 en 2011 niet verder gedaald, waarmee een negatieve trend doorbroken is;
- Daarnaast is er voor het eerst sinds jaren een dalende trend te zien in het aantal alcoholvergiftigingen onder jongeren. In 2011 werd een afname in het aantal 'comazuipers' gemeten van 16% ten opzichte van het jaar daarvoor.

Slechts op het gebied van het intensiveren van handhaving, waarbij VJJT?! sterk afhankelijk was van de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit, bleken de ambities niet waargemaakt te kunnen worden.

De handhaving ontwikkelde zich hierdoor tot de achilleshiel van het programma. De Drank- en Horecawet en daarbinnen het preventie- en handhavingplan alcohol bieden kansen om de handhaving van de leeftijdsgrenzen te verbeteren. De gemeenten hebben vanaf 1 januari 2013 zelf

de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de Drank- en Horecawet.

2 Doelstellingen Preventie- en Handhavingplan Alcohol

2.1 Alcoholpreventie

VJJT?! geeft invulling aan alcoholpreventie in de regio Zuid-Holland Zuid. Het programma kent de volgende doelstellingen voor de periode 2013 t/m 2015:

1. Het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar (10 t/m 17 jaar);
2. Het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik door jongeren van 18 t/m 23 jaar.

De uiteindelijke doelgroep van VJJT?! bestaat uit jongeren in de leeftijd van 10 t/m 23 jaar.

Omdat onderzoek heeft laten zien dat vooral de sociale omgeving van jongeren bepalend is voor hun alcoholgebruik, richten de activiteiten van het programma zich primair op de *omgeving* van jongeren. Hieronder verstaan we ouders/verzorgers en intermediairs vanuit scholen, horeca, paracommercie, zorgkaders, politie, etc.

2.2 Toezicht

Met de wijziging van de Drank- en Horecawet is het toezicht op de naleving van de wet verschoven van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit naar de gemeente. Doelen van de gewijzigde Drank- en Horecawet zijn, zoals reeds is aangegeven, het verminderen van alcoholgebruik onder jongeren en het voorkomen van alcohol-gerelateerde verstoringen van de openbare orde.

Hieronder wordt beschreven op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd.

Het toezicht kan ingedeeld worden in: de basiscontrole, de leeftijdsgrenscontrole en bijzondere controles.

1. De leeftijdsgrenscontrole wordt uitgevoerd bij zogenaamde hotspots. Hotspots zijn locaties waar veel jongeren komen en alcohol proberen te kopen. De leeftijdsgrenscontrole richt zich op de naleving van de geldende leeftijdsgrens, zowel door de verstrekker als de jongere.
2. De basiscontrole vindt plaats bij natuurlijke personen of rechtspersonen die alcohol mogen verstrekken/verkoopen met of zonder drank- en horecawetvergunning. Ook bij bedrijven waar een alcoholverkoopverbod geldt kan een basiscontrole worden uitgevoerd. De controle richt zich, afhankelijk van het soort bedrijf, op de vergunningsbepalingen en eventuele vergunningsvoorschriften en of -beperkingen of het alcoholverkoopverbod.
3. Bijzondere controle: de controle op dronken personen, hokken/keten en de verkoop van alcohol via internet.

Het speerpunt ligt met name op de naleving van de leeftijdsgrens. Die controles richten zich zowel op de verstrekker als op de jongere. Andere controles worden in beperkte mate uitgevoerd.

3 Acties Preventie- en Handhavingplan Alcohol

3.1 Acties alcoholpreventie

De doelstellingen van VJJT?! zijn uitgewerkt in speerpunten en bijbehorende activiteiten. Hieronder is een totaaloverzicht van de activiteiten van het programma weergegeven. In overleg met gemeente Molenwaard worden de activiteiten en planning aan de lokale situatie aangepast. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat voor Molenwaard alleen acties ingezet worden indien deze onderdelen

om extra aandacht vragen.

Beleid (alcohol)

Speerpunt 1. Naar een eenduidig alcoholbeleid op middelbare scholen

- Uitrol landelijk keurmerk Alcoholvrije School bij scholen voor voortgezet onderwijs.
- Beleidsadvies De Gezonde School en Genotmiddelen bij basisscholen.
- Beleidsadvies De Gezonde School en Genotmiddelen bij scholen voor voortgezet onderwijs.

Overige actiepunten binnen de pijler Beleid:

- Gemeenten adviseren over afstemming VJJT?!-activiteiten en lokale activiteiten.

Handhaving (alcohol)

Speerpunt 2. Advisering m.b.t. preventie bij gewijzigde Drank- en Horecawet

- Informatiebijeenkomsten voor alcoholverstrekkers organiseren.
- Gemeenten adviseren over rol van preventie bij lokale implementatie Drank- en Horecawet (o.a. inzake modelverordeningen).
- Regionale handhavingscommunicatie verzorgen.
- Uitvoeren van mystery shopping onderzoek.

Speerpunt 3. Advisering aanpak openbare dronkenschap

- Samenwerking met Halt rondom afdoening Alcohol.
- Evenementen organisatoren stimuleren tot actief genotmiddelenbeleid.
- Gemeenten ondersteunen bij het organiseren van trainingen voor horecapersoneel.
- Verdere aanpak openbare dronkenschap ontwikkelen i.s.m. andere regionale alcoholpreventieprojecten.
- Uitvoeren van onderzoek naar doortappen in de horeca.

Bewustwording (alcohol en andere middelen)

- "Verzuip Jij Je Toekomst?!-actiemaand" per gemeente, waarbij supermarkten, horeca, sportverenigingen, scholen, politie, jongerenwerk, etc. vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en met steun van VJJT?! activiteiten organiseren.

Speerpunt 4. Ouders

- Ouderavonden 'Help, mijn kind wordt puber!' in het basisonderwijs (via de Gezonde School).
- Ouderavonden De Gezonde School en Genotmiddelen in het basisonderwijs (via de Gezonde School).
- Ouderavonden De Gezonde School en Genotmiddelen in het voortgezet onderwijs.
- Ouderbijeenkomsten voor ouders van (uitgaande) jongeren (o.a. kroegentocht).
- Inzet oudercomité (rapportavonden voortgezet onderwijs, avondvierdaagse en andere contactmomenten).
- Bewustwordingsacties rondom e-health via lokale media en social media.

Speerpunt 5a. Alcoholverstrekkers: horeca en evenementen

- Organiseren van trainingen voor horecapersoneel (BarCode, Eerste Hulp Bij Drank- en drugsongelukken in het uitgaanscircuit).
- Adviseren van evenementenorganisaties over beleid m.b.t. middelengebruik.

Speerpunt 5b. Alcoholverstrekkers: detailhandel

-Stimuleren van verbetering van leeftijdscontrole bij alcoholverkoop middels gesprekken met detaillisten en brancheorganisaties.

Speerpunt 5c. Alcoholverstrekkers: sportverenigingen

-Stimuleren van structurele aandacht voor alcohol en andere middelen in beleid gericht op (jeugd)leden, ouders, barpersoneel en bestuur.

Speerpunt 6. Jongeren

- Digitale lesmodules De Gezonde School en Genotmiddelen in het basisonderwijs (via de Gezonde School).
- Digitale lesmodules De Gezonde School en Genotmiddelen in het voortgezet onderwijs.
- Lagerhuisdebat in het voortgezet onderwijs.
- Wedstrijd voor MBO-leerlingen rondom meest vernieuwende aanpak voor alcoholpreventie bij jongeren.
- Bewustwordingsacties rondom e-health via lokale media en social media.

Speerpunt 7. Vroegsignalering en deskundigheidsbevordering

- Uitrol landelijk protocol Vroegsignalering Riskant Alcoholgebruik bij Jongeren bij intermediairs.
- Borgen van multidisciplinair nazorgtraject voor jongeren met een alcoholintoxicatie in het ziekenhuis.
- Stimuleren van deskundigheidsbevordering over alcohol en andere middelen in eerste lijn.

3.2 Acties toezicht en handhaving

Leeftijdsgrens

Bij alle verkooppunten van alcoholhoudende drank waar jongeren alcohol proberen te kopen wordt de leeftijdsgrens door de toezichthouder gecontroleerd. Dit gebeurt steekproefsgewijs of tijdens de jaarlijkse controlemomenten, tenminste tweemaal per jaar per hotspot. Soms wordt een inspectie uitgevoerd naar aanleiding van een klacht. Meestal wordt een inspectie niet aangekondigd.

De controle begint met een observatie. Daarna worden de bevindingen teruggekoppeld aan de ondernemer. Als bij de verkoop van alcoholhoudende drank aan jongeren de leeftijd van jongeren niet correct wordt vastgesteld (18 jaar en bij twijfel onder 25 jaar altijd legitimeren) wordt direct opgetreden. Verder heeft de burgemeester bij vergunning plichtige personen/rechtspersonen de bevoegdheid om tot intrekking of schorsing van de drank- en horecaverunning over te gaan. Bij

niet-vergunning plichtige bedrijven, waaronder supermarkten, heeft de burgemeester, in het geval dat de leeftijdsgrens in een periode van 12 maanden drie keer wordt overtreden, de bevoegdheid om een alcoholafdeling tijdelijk te sluiten.

Drank- en horecaverunning

Jaarlijks worden in beginsel alle vergunning plichtige bedrijven en instellingen tenminste eenmaal gecontroleerd. Tijdens de (on)aangekondigde controles wordt gecontroleerd of de vergunninghouder beschikt over een vergunning om bedrijfsmatig alcohol te verstrekken. Daarnaast worden de eventuele aan de vergunning gekoppelde voorschriften en beperkingen gecontroleerd. Als ondernemers niet aan de eisen voldoen riskeren zij een boete. Ook heeft de burgemeester de bevoegdheid om tot intrekking of schorsing van de drank- en horecaverunning over te gaan. In het geval dat er sprake is van een overtreding wordt te allen tijde het gesprek met de ondernemer aangegaan en wordt gekeken of en hoe de onvolkomenheid kan worden opgelost.

Ontheffing bij evenementen

Tijdens alle middelgrote en grote evenementen, waarvoor een ontheffing van de Drank- en Horecawet is verleend, voert de toezichthouder in beginsel een controle uit. Ten aanzien van kleine evenementen met een DHW-ontheffing zal steekproefsgewijs of naar aanleiding van een klacht/

melding een controle uitgevoerd worden.

Alcoholverkoopverbod

De controles op het alcoholverkoopverbod worden lopende het jaar uitgevoerd naar aanleiding van meldingen en signalen. Het betreft hier bedrijven en instellingen waar geen alcohol verstrekt mag worden. De controles zijn meestal onaangekondigd. Als bedrijven of instellingen niet aan de eisen voldoen riskeren zij een boete. Dit uiteraard nadat een persoonlijk gesprek is gevoerd.

Bepaling van strafrechtelijke aard

De Drank- en Horecawet geeft een toezichthouder (die tevens boa is) de bevoegdheid om aan 18-minners die op straat of in een café alcohol aanwezig/voor consumptie gereed hebben een boete (bestuurlijke strafbeschikking) op te leggen. De hoogte van de geldboete bedraagt € 45,00 voor 16-minners en € 90,00 voor 16- en 17-jarigen. Naast de boete kunnen jongeren worden doorverwezen naar Halt. In regionaal verband is afgestemd om dit ook daadwerkelijk te doen, waarbij in beginsel

de boete op de tweede plaats komt. Ouders dienen naar de haltafdoening mee te komen.

3.3 Handhaving en toezicht in de praktijk

Overtredingen zijn ingedeeld in drie categorieën.

Categorie 1: lichte overtredingen

Deze overtredingen zijn van geringe ernst. Daarbij kunnen we denken aan het niet ter plaatse kunnen tonen van een vergunning of een terras dat buiten de vergunde afmetingen is gerealiseerd. In deze categorie wordt eerst een ambtelijke waarschuwing gegeven. Pas in de tweede fase wordt een vooraanschrijving gestuurd. In de derde fase wordt daadwerkelijk een sanctie opgelegd.

Categorie 2: middelmatige tot zwaardere overtredingen

Er is geen sprake van een acute, gevaarlijke situatie. Als eerste stap wordt het voornemen tot het opleggen van een sanctie aan overtreder verzonden. De overtreder krijgt de gelegenheid om binnen korte maar redelijke termijn zelf een einde te maken aan de overtreding. Voldoet hij binnen de termijn niet, dan volgt direct een sanctie.

Categorie 3: zware overtredingen

Het gaat om ernstige en urgente zaken waarbij direct gevaar is voor milieu, volksgezondheid of veiligheid. De overtreding dient direct te worden beëindigd. Gedacht moet worden aan ernstige verstoring van de openbare orde in relatie tot het schenken van alcohol.

Bij elke categorie hoort een stappenplan.

Categorie 1:

1. **Brief met hersteltermijn.**
2. Indien niet tijdig hersteld: **vooraanschrijving met termijn en mogelijkheid tot zienswijze.**
3. Indien niet tijdig hersteld: **sanctiebeschikking opleggen** (bestuursdwang, last onder dwangsom, schorsen vergunning, boetebeschikking, etc.).
4. In geval van een herstelsanctie, indien niet tijdig hersteld: **uitvoeren sanctie** (innen dwangsommen, uitvoeren bestuursdwang).

Categorie 2:

1. **Vooraanschrijving met termijn en mogelijkheid tot zienswijze.**
2. Indien niet tijdig hersteld: **sanctiebeschikking opleggen** (bestuursdwang, last onder dwangsom, schorsen vergunning, boetebeschikking, etc.).
3. In geval van herstelsanctie, indien niet tijdig hersteld: **uitvoeren sanctie** (innen dwangsommen, uitvoeren bestuursdwang).

Categorie 3:

-Direct toepassen sanctie.

3.4 Handhavingmatrix

Een handhavingmatrix waarin de hoogte van de op te leggen sancties bij overtreding van een bepaling in de APV en/of Drank- en Horecawet staan opgenomen is als bijlage toegevoegd.

4 Uitvoering

4.1 Alcoholpreventie

Voor de uitvoering van de acties gericht op alcoholpreventie wordt verwezen naar de strategie van *Verzuip Jij Je Toekomst?!*.

4.2 Handhaving

Voor de handhaving DHW huurt gemeente Molenwaard buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in bij de gemeente Papendrecht. De boa's worden naast het toezicht op de DHW ook ingezet voor de handhaving van APV-zaken, de zogenaamde kleine ergernissen. Op jaarbasis is € 35.000,00 beschikbaar voor de inzet van boa's. Dit komt neer op circa 700 uur. Aan het begin van ieder jaar worden de prioriteiten bepaald, waarbij wordt uitgegaan van een inzet van minimaal 250 uur voor handhaving DHW. De regie ten aanzien van het stellen van prioriteiten en de inzet van boa's ligt geheel bij gemeente Molenwaard.

De burgemeesters van Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Papendrecht en Zederik hebben een convenant gesloten over de mogelijkheid tot samenwerking

en de inzet van boa's op elkaars grondgebied. Werkafspraken worden gemaakt op basis van dit convenant.

5 Resultaten

5.1 Alcoholpreventie

De twee hoofddoelstellingen van VjjT zijn vertaald in een aantal operationele doelstellingen, die laten zien welke resultaten er begin 2016 worden verwacht.

1. Het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar (10 t/m 17 jaar):
 - De gemiddelde startleeftijd van jongeren voor het drinken van alcohol is verder toegenomen (12,9 jaar in 2011);
 - Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand alcohol heeft gedronken, is verder afgenomen (26% in 2011);
 - Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand¹⁰ aan binge drinken heeft gedaan (5 of meer glazen bij één gelegenheid) is verder afgenomen (20% in 2011);
 - Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat dronken of aangeschoten is geweest in de afgelopen maand¹⁰ is verder afgenomen (12% in 2011);
 - Het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind thuis géén alcohol mag drinken voor het 18e levensjaar is ten minste 70% (92% in 2011 voor de 16 jaar-grens);
 - Het percentage ouders dat denkt dat het verstandig is om jongeren thuis te leren drinken is verder afgenomen (30% in 2011);
 - Het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen middelen (soft- of harddrugs) mag gebruiken voor het 18^e levensjaar is ten minste 70%;
 - Er is sprake van een verbetering in de naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop in supermarkten, sportverenigingen, slijterijen en horeca (22% in 2011).
2. Het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik door jongeren van 18 t/m 23 jaar:
 - Het percentage jongeren van 18 t/m 23 jaar dat de afgelopen maand aan
 - Binge drinken heeft gedaan (4 of meer glazen bij één gelegenheid voor vrouwen, 6 of meer glazen bij één gelegenheid voor mannen), is verder afgenomen (12% in 2009);
 - Het aantal jongeren van 16 t/m 23 jaar dat als gevolg van een alcoholvergiftiging wordt behandeld door ambulancepersoneel is verder afgenomen (58 jongeren in 2011);

- Het aantal alcoholgerelateerde incidenten waarbij jongeren van 16 t/m 23 jaar betrokken zijn en dat door de politie wordt geregistreerd, is verder afgenomen (1.030 incidenten in 2010);
- Er is sprake van een verbetering in de naleving van het wettelijk verbod op doorschenken bij dronkenschap in de horeca (17% in 2010)¹¹.

Vallend onder beide hoofddoelstellingen:

- Minimaal 50% van alle scholen voor voortgezet onderwijs is alcoholvrij voor leerlingen en voldoet hiermee aan de criteria van het landelijke keurmerk Alcoholvrije School (tot nu toe 2 scholen in 2012);
- Er is een werkende keten van vroegsignalering en verwijzing van jongeren met risicovol alcoholgebruik, waarbij jongeren worden verwezen naar een preventief contactmoment met een professional (pilotproject in 2011-2012).

Het Preventie- en handhavingplan Alcohol 2015 gemeente Molenwaard treedt, met terugwerkende kracht, op 1 januari 2015 in werking

Besloten in de openbare raadsvergadering van 23 december 2014.

De griffier, De voorzitter,

B.J. Nootenboom D.R. van der Borg