



Basisplan Preventie- en Handhaving
Voor de uitvoering van de Drank en Horecawet

Periode 2014-2017

FrisValley 2.0 is een project van



met subsidie van



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Probleemanalyse	4
2.1	Alcoholgebruik	4
2.2	Gezondheidsschade	6
2.3	Alcoholverstrekking	6
3	Beleidsfocus	8
3.1	Beleidsdoelgroep en -setting	8
3.2	Doelstellingen van beleid	8
4	Interventiestrategie	10
4.1	Visie op aanpak	10
4.1.1	Educatie en bewustwording	11
4.1.2	Regelgeving	12
4.1.3	Handhaving	12
4.2	Risicoanalyse Alcohol en Jongeren	12
4.3	Maatregelenmix	14
5	Activiteiten bewustwording en educatie	15
5.1	Alcoholverstrekkers	16
5.2	Ouders en de thuissituatie	17
5.3	Doelgroep VO-onderwijs	18
5.4	Publiekscommunicatie	19
6	Activiteiten regelgeving en handhaving	20
6.1	Regelgeving	20
6.2	Toezicht	21
6.3	Handhavingsstappenplan	23
6.4	Nalevingscommunicatie	25
6.5	Effectmeting en evaluatie	26
7	Uitvoeringspartners	26
7.1	Samenwerking met externe partners	26
7.2	Coördinatie vanuit integraal DHW-team	26
	Literatuurlijst	28

1 Inleiding

In artikel 43a van de Drank- en Horecawet (DHW) wordt aan gemeenteraad de verplichting gesteld om voor 1 juli 2014 voor de eerste maal een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen. Vervolgens wordt dit plan elke vier jaar gelijktijdig met de vaststelling van de lokale nota gezondheidsbeleid vastgesteld. In de wet wordt aangegeven dat het plan de hoofdzaken van de handhaving en het beleid betreffende de preventie van alcoholgebruik onder met name onder jongeren bevat.

In lid 3 van het artikel staat aangegeven dat in het plan in ieder geval dient te worden aangegeven (tussen haakjes de plaatsen in deze nota waar op deze punten wordt ingegaan):

- a) wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol (**hoofdstuk 3.2**);
- b) welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet Publieke Gezondheid (**tabel 4 hoofdstuk 4.3 verder uitgewerkt in hoofdstukken 5 en 6**);
- c) welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen (**hoofdstuk 7.1**) en de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd (**hoofdstuk 7.2**);
- d) welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden (**tabel 4 hoofdstuk 4.3 verder uitgewerkt in hoofdstukken 5, 6 en 7**).

Voor dit Preventie- en Handhavingsplan is gebruik gemaakt van het in het regionale FrisValley project opgestelde basisplan Preventie en Handhaving. Deze is een regionale aanpassing op het model dat door het Trimbos Instituut is opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven hoe het in de gemeente, regio en landelijk staat met alcoholgebruik, welke gezondheidsschade daarmee samenhangt en hoe het staat met de alcoholverstrekking. In hoofdstuk 3 en 4 wordt aangegeven welke doelen worden nagestreefd met dit preventie- en handhavingsbeleid en welke interventiestrategie daarbij past. Dit wordt in de hoofdstukken 5 en 6 uitgewerkt in concrete activiteiten op het terrein van bewustwording & educatie, regelgeving en handhaving. In hoofdstuk 8 wordt tenslotte nog aangegeven wie bij de uitvoering betrokken is.

2 Probleemanalyse

2.1 Alcoholgebruik

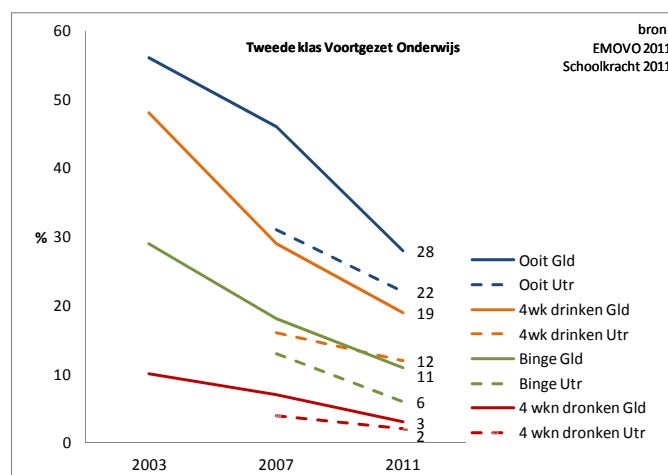
Europeanen consumeren gemiddeld ongeveer tweeënhalve keer zoveel alcohol als mensen in de rest van de wereld. Alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking ligt in Nederland met 9,2 liter per persoon per jaar (2009) onder het gemiddelde van de EU15 en de gehele EU (respectievelijk 10,9 en 11,0 liter). Hoewel Nederlanders binnen Europa dus niet bij de grootste drinkers horen, wordt in Nederland dus wel veel alcohol gedronken ten opzichte van andere landen in de wereld. Belangrijker nog is dat de Nederlandse jongeren wel tot de stevigste drinkers in Europa, ook al is er, net als in de rest van de EU, een dalende trend te zien (Wilk, 2013).

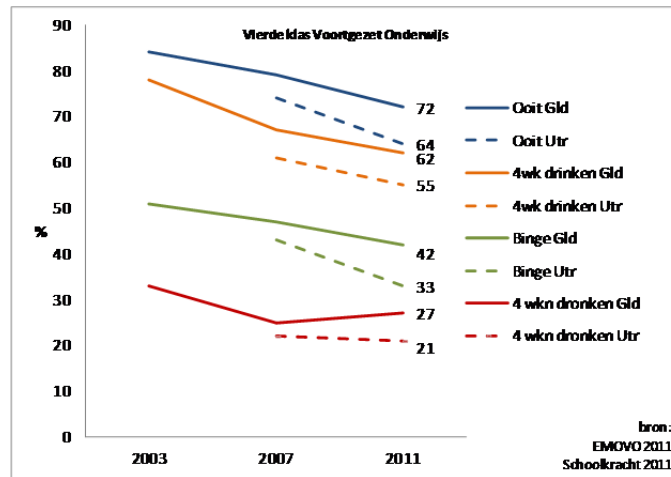
Alcoholgebruik onder jongeren

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, oftewel het op een avond meer dan vijf drankjes drinken (Hibell e.a., 2012).

Afgelopen decennium werd sterk ingezet op het voorkomen van drinken door jongeren onder de 16. Gevolg was dat drankgebruik onder jonge pubers sterk afnam, vooral onder de jongste groep: in 2003 had 36% van de 12-jarige jongens de afgelopen maand gedronken, in 2011 was dat geslonken tot 9,4%. Bij 12-jarige meisjes daalde het aandeel actuele drinkers van 25,4 naar 5,8% (Verdurmen e.a., 2012). In geen ander Europees land nam drankgebruik onder jonge drinkers zo spectaculair af. Ook in Regio FoodValley is deze tendens aanwezig (figuur 1).

Figuur 1: Alcoholgebruik (% ooit, afgelopen 4 weken, binge drinken, en dronken/aangeschoten) door scholieren in klas 2 en 4 van het voortgezet onderwijs in de regio in 2003, 2007 en 2011, naar Gelderse (Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen) en Utrechtse gemeenten (Renswoude, Rhenen Veenendaal, Woudenberg). Bron: Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden, GGD Midden Nederland 2012





In deze gemeente zijn de cijfers (2012) (tabel 1):

Tabel 1: Alcoholgebruik 13-16 in gemeente Scherpenzeel Bron: Factsheet E-MOVO 2011 VGGM (2012)

Percentage jongeren	Klas 2	Klas 4
Ooit alcohol gebruikt	50% (totaal klas 2 en 4)	50% (totaal klas 2 en 4)
Afgelopen 4 weken alcohol gedronken	17%	61%
Afgelopen 4 weken aan binge drinken gedaan	10%	48%
Afgelopen 4 weken dronken geweest	13% (totaal klas 2 en 4)	13% (totaal klas 2 en 4)

Onder jongeren van 16 jaar en ouder veranderde echter weinig. Zij verminderden hun alcoholgebruik nog niet. 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 (Verdurmen e.a., 2012).

Specifieke problemen met drankgebruik door jongeren in de Vallei regio, met zijn vele agrarische plattelandsgebieden, zijn keten. Uit een onderzoek in Twente bleek dat jongeren die keten bezochten gemiddeld 2,5 keer meer dronken dan jongeren die dit niet doen (De Korte, 2007). In 2008/2009 waren er naar schatting rond de 60 keten. Mede door een actief keetbeleid dat in 2011 regionaal is opgesteld is het aantal keten naar schatting gehalveerd. De nieuwe leeftijdsgrens van 18 jaar die per 1 januari geldt zal de druk op het ontstaan en gebruik van keten waarschijnlijk doen toenemen.

Hoewel het de goede kant op gaat met alcoholgebruik onder jongeren in Nederland en zeker in Regio FoodValley, laten bovenstaande cijfers zien het alcoholgebruik onder jongeren in Nederland en onze regio nog steeds hoog is. Het adagium “te vroeg, te vaak, te veel” is nog onverkort van toepassing. Zeker als het gaat om jongeren vanaf 14-15 jaar. Uit de cijfers voor Scherpenzeel blijkt dat de afname van alcoholgebruik het sterkst is onder jongeren tot 14 jaar. Wel blijkt 41% van de ouders geen afspraken te maken met hun kinderen over het al of niet drinken van alcohol.

2.2 Gezondheidsschade

Als jongeren in hun puberjaren veel drinken, neemt de kans toe dat ze later problemen met hun drankgebruik krijgen. Een op de drie mannen in de leeftijdsgroep van 16 tot 24 jaar valt onder de noemer 'probleemdrinker'. Iemand wordt zo genoemd als 'hij of zij problemen heeft door regelmatig of stevig drinken'. Regelmatig drinken is daarbij minstens 21 dagen per maand vier of meer glazen drank. Stevig drinken is minstens vier keer per maand zes of meer glazen drank. De problemen lopen uiteen van black-outs door drankgebruik tot alcoholongevallen, regelmatige dronkenschap/katers en problemen met vrienden en familie (Van Dijkck e.a. 2005).

Alcoholgebruik kan ongunstig zijn voor de ontwikkeling van de hersenstructuren. Juist als hersendelen in ontwikkeling zijn, zijn ze erg kwetsbaar voor deze giftige stof.

Wordt er gekeken naar het brein van personen die erg veel hebben gedronken in hun puberteit dan blijkt dat bepaalde functies bij hen minder goed ontwikkeld zijn. Pubers met alcoholproblemen scoren lager dan andere jongeren op taalvaardigheid, intelligentie, aandacht en ruimtelijk inzicht.

Overmatig alcoholgebruik kan dus gevolgen hebben voor het brein, maar vergroot ook de kans op verkeersongevallen, letselschade, geweld (waaronder ook seksueel geweld) en onveilig vrijen. Vooral jongeren die veel drinken zijn vaker bij deze vormen van riskant gedrag betrokken.

2.3 Alcoholverstreking

Als jongeren aan drank willen komen is dat relatief makkelijk in Nederland. Meer dan de helft van de verkooppunten (53%) leefde de oude leeftijdsgrens van 16 jaar niet na in 2013 (Roodbeen, e.a., 2014).

In FrisValley is de naleving van de leeftijdsgrens van 16 jaar onderzocht in 2008, 2011 en 2013 (tabel 2). Uit deze cijfers blijkt dat de naleving stijgt, in ieder geval bij supermarkten en horeca. De gemiddelde naleving bij supermarkten in de regio is iets slechter dan het landelijke gemiddelde. Er is echter een grote variatie in de regio (25-60%). Door de landelijk gemeten stijging behoort de naleving in Nederland niet meer tot de slechtste van (West) Europa (Mulder e.a., 2013).

Tabel 2: Naleving leeftijdsgrens 16 jaar in Regio Foodvalley en Nederland (Amber e.a., 2014; Roodbeen e.a., 2014)

	Regio			Landelijk	
	2008	2011	2013*	2011	2013
Supermarkten	27%	24%	46%	30%	55%
Slijterijen	38%	55%	-	40%	63%
Horeca	5%	15%	30%	11%	36%
Cafetaria's	14%	23%	-	15%	15%
Jongeren centrum	50%	-	-	-	-
Sportkantine	29%	14%	-	4%	15%

Evenementen	-	0%	-	-	-
Thuisbezorgd	-	-	-	0%	0%
Totaal	20%	25%	-	28%	47%
<p>* In 2013 zijn alle supermarkten en 15 horecagelegenheden tweemaal bezocht. Het cijfer voor de horeca is daarom slechts een ruwe indicatie. In 2015 zal een brede hermeting plaatsvinden.</p> <p>- Niet Beschikbaar</p>					

Het in de tabel weergegeven regionale nalevingspercentage voor 2013 voor de supermarkten komt nagenoeg overeen met het nalevingspercentage in Scherpenzeel (vastgesteld einde 2013). Voor wat betreft het nalevingspercentage voor 2013 voor de horeca in Scherpenzeel is bekend dat waarschuwingen zijn afgegeven, waarna in een aantal gevallen het aanhangsel van de vergunning is aangepast/geactualiseerd, zodat daarmee de op de vergunning genoteerde leidinggevende in de zaak aanwezig was.

3 Beleidsfocus

3.1 Beleidsdoelgroep en -setting

Uit de probleemanalyse blijkt dat vanuit internationaal perspectief alcoholgebruik onder jongeren in Nederland een groter probleem is dan (gemiddeld) onder volwassenen. Hoewel alcohol gebruik onder specifieke volwassenen zeker aandacht verdient (bijvoorbeeld ouderen en zwangeren), zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar einddoelgroep van dit preventie- en handhavingsbeleid. Ook de Drank- en Horecawet gaat uit van deze focus.

Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar. Bekend is immers dat de gezondheidsschade van alcoholgebruik het grootst is onder de 18 jaar. Jongeren onder de 18 jaar zijn fysiek nog niet geheel volwassen en met name de hersenen zijn nog volop in ontwikkeling tot 23 jaar. Alcohol kan deze ontwikkeling schaden. Met dit gegeven in het achterhoofd heeft de centrale overheid de leeftijdsgrens voor verkoop én bezit van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Het toezicht op de naleving van deze leeftijdsgrens wordt als een belangrijke prioriteit beschouwd binnen het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid. Voor de doelgroep tot 18 jaar wordt samengewerkt in het regionale project FrisValley 2.0.

Voor 18-24 jarigen gaat het vooral om het voorkomen van overmatig alcoholgebruik. De uitgaansavonden zijn hierbij een belangrijk risico moment. Gezien de ontwikkeling van de hersenen tot 25 jaar, de oververtegenwoordiging van de leeftijdsklasse tot 24 jaar in het uitgaansleven én de relatie van alcohol met het uitgaansleven (met de daarbij behorende risico's op dronkenschap, soms uitmondend in een intoxicatie) ligt de nadruk van dit plan in het bijzonder op de uitgaanssituatie. Daarbij is uitgaan een breed begrip: het gaat ook om het bezoeken van evenementen en feestjes thuis. Naast gezondheidsproblematiek is veiligheidsproblematiek een belangrijke motivatie om aandacht te besteden aan deze leeftijdsgroep.

3.2 Doelstellingen van beleid

Artikel 43a lid 3 lid a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. In het door het college geaccordeerde projectplan FrisValley 2.0 zijn tot 2015 de volgende doelstellingen opgenomen, met daarbij een meetbare indicator.

Doelstelling A: Uitstellen van de leeftijd waarop jongeren voor het eerst alcohol drinken.

De startleeftijd wordt niet als zodanig gemeten in reguliere onderzoeken in de regio. Als indicatoren worden daarom gekozen:

- Indicator 1. Het percentage scholieren in klas 4 van het voortgezet onderwijs dat "ooit" alcohol heeft gedronken, daalt met 25% van gemiddeld 72% (2011) naar 54% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 64% naar 48% in Utrechtse gemeenten.
- Indicator 2. Het percentage scholieren in klas 2 van het voortgezet onderwijs dat "ooit" alcohol heeft gedronken, daalt met 25% van gemiddeld 28% (2011) naar 21% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 22% naar 17% in Utrechtse gemeenten.

Doelstelling B: Verminderen van de frequentie van alcoholgebruik door jongeren tot 18 jaar.

Indicator 3. Het percentage scholieren in klas 4 van het voortgezet onderwijs dat “afgelopen 4 weken” alcohol heeft gedronken, daalt met 25% van gemiddeld 62% (2011) naar 47% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 55% naar 41% in Utrechtse gemeenten.

Indicator 4. Het percentage scholieren in klas 2 van het voortgezet onderwijs dat “afgelopen 4 weken” alcohol heeft gedronken, daalt met 25% van gemiddeld 19% (2011) naar 14% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 12% naar 9% in Utrechtse gemeenten.

Doelstelling C: Terugdringen van de hoeveelheid alcohol die wordt gebruikt door jongeren tot 18 jaar.

Indicator 5. Het percentage scholieren in klas 4 van het voortgezet onderwijs dat afgelopen maand 5 of meer drankjes op één gelegenheid te hebben gedronken (binge drinken), daalt met 15% van gemiddeld 42% (2011) naar 36% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 33% naar 28% in Utrechtse gemeenten.

Indicator 6. Het percentage scholieren in klas 4 van het voortgezet onderwijs dat afgelopen maand dronken is geweest, daalt met 10% van gemiddeld 27% (2011) naar 24% (2015) in de Gelderse gemeenten en van 21% naar 19% in Utrechtse gemeenten.

Doelstelling D: Terugdringen van de door scholieren beleefde goedkeuring of onverschilligheid van hun ouders ten aanzien van hun alcoholgebruik.

Indicator 7. Percentage scholieren in de regio dat van mening is dat hun ouders hun alcoholgebruik goedkeurt of er niets van zegt, daalt met 25% van gemiddeld 37% en 55% (2011) naar 29 en 41% (2015) van de respectievelijk 2^e en 4^e klassers.

Doelstelling E: Verminderen van de fysieke beschikbaarheid van alcohol onder de 18 jaar.

Indicator 8. De naleving van de leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol stijgt van 19% in 2008, 25% in 2011 naar 50% in 2015.

Doelstelling F: Structureel inbedden van succesvolle onderdelen van de regionale samenwerking rond alcoholmatiging binnen reguliere kaders en financiering.

Indicator 9. Eind 2015 is vastgesteld welke succesvolle onderdelen van de regionale samenwerking structureel moeten worden geborgd, welke reguliere partijen deze taken zouden kunnen uitvoeren uit welke structurele financieringsbronnen dit betaald zou kunnen worden. Het totaal aan te borgen onderdelen vormt een integrale aanpak van alcoholmatiging gebaseerd op een omgevingsbenadering.

Indicator 10. Medio 2016 zijn alle evaluatieonderzoeken afgerond die nodig zijn om het project te evalueren en structurele inbedding te onderbouwen. Hieronder vallen in elk geval de EMOVO/Schoolkracht onderzoeken van de GGD, onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens voor verkoop van alcohol, toezicht- en handhavingcijfers en bereikcijfers van voorlichtingsactiviteiten.

4 Interventiestrategie

Nu in HST 3 de beleidsfocus en doelstellingen zijn benoemd, gaat dit hoofdstuk in op de interventiestrategie: welke factoren kunnen we waar beïnvloeden en met welke afgewogen mix van preventie en handhaving? In HST 4.1 wordt een visie op aanpak gegeven op basis van wetenschappelijke kennis, HST 4.2 laat zien welke risico's met betrekking tot drankgebruik door jongeren zich op diverse plekken voordoen en HST 4.3 welke interventiemix daarbij dan het beste antwoord is om de doelstellingen te bereiken. Deze interventiemix wordt in HST 5 en 6 in concrete speerpunten uitgewerkt.

4.1 Visie op aanpak

De WHO (Wereldgezondheidsorganisatie) concludeert in haar overzicht van alcoholstudies dat alcoholproblemen het best kunnen worden beoordeeld vanuit de context waaruit zij voortkomen (Babor, 2010). De context staat in dit geval voor de omgeving van het individu en alle factoren in de omgeving die invloed uitoefenen op zijn of haar drinkgedrag.

Belangrijke omgevingsfactoren zijn volgens de WHO:

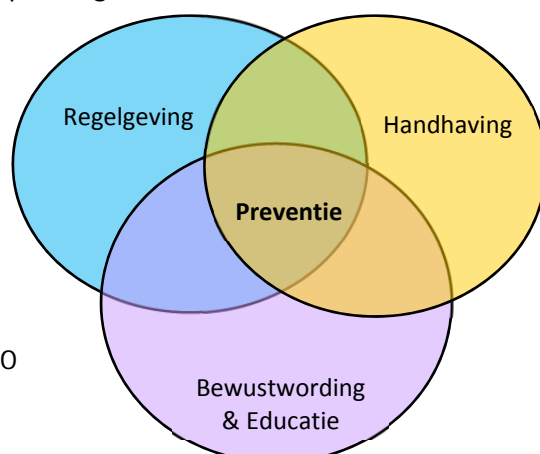
- de prijs van alcohol,
- het beschikbare assortiment,
- het aantal plaatsen waar alcohol verkocht wordt,
- leeftijdsgrenzen en de naleving en handhaving daarvan,
- de aanwezige promotie van alcohol en,
- normen in de sociale omgeving van het individu en het overheidsbeleid.

Zoals bij veel beleidsterreinen, geldt ook voor het alcoholbeleid, dat een maatregelmix in potentie het meest effectief is.

De Handreiking Gezonde Gemeente beveelt een basispakket aan voor lokaal alcoholbeleid:

- de beschikbaarheid van alcohol verlagen door het aantal verkooppunten en hun openingstijden te beperken;
- controle uitoefenen door leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop na te leven en de regels voor doorschenken en openbare dronkenschap te handhaven;
- maatschappelijke normen beïnvloeden door sociale marketing, oftewel het continu agenderen van het onderwerp 'risico's van alcoholgebruik' in alle relevante gemeentelijke sectoren, organisaties en media;
- normen in de omgeving beïnvloeden door verspreiding van basisinformatie over de risico's van alcoholgebruik.

In de Regio FoodValley wordt samengewerkt aan alcoholmatiging bij jongeren in het project FrisValley 2.0. Uitgangspunt van dit Preventie en Handhavingsplan is de in FrisValley gehanteerde



integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een preventie *én* handavingsplan. Dat impliceert dat meerdere afdelingen binnen de gemeenten - en dus ook meerdere type maatregelen – worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek. Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid hanteren we het preventiemodel van Reynolds (2003) dat ook de basis vormt voor de Handreiking Gezonde Gemeenten van het RIVM. Het preventiemodel kent 3 beleidspijlers, te weten: educatie, regelgeving en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook (figuur 1). En juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.

Figuur 2: Preventiemodel Reynolds

Het preventiemodel van Reynolds is gebaseerd op de systeemtheorie van Holder (1998) die duidelijk maakt 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. Holder laat daarmee zien dat alcoholpreventie nooit alleen op het individu gericht kan zijn. Het meest succesvol zijn strategieën die de omgeving van de drinker beïnvloeden. In dit PenH-plan staat daarom de omgeving centraal.

4.1.1 Educatie en bewustwording

De pijler 'educatie en bewustwording' is een breed concept dat primair bedoeld is om begrip en steun te creëren voor alcoholbeleid. Daarnaast is het doel om de sociale omgeving van de jongeren goed te informeren, zodat zij de informatie consistent en voortdurend overdragen aan de uiteindelijke doelgroep, de jongere. Zij zijn immers veel effectievere communicatiekanalen om jongeren te bereiken dan de gemeente zelf.

Het beperken van de beschikbaarheid van alcohol, zoals het verbieden van prijsacties van alcohol, het invoeren van toegangsleeftijden in de horeca, of het beperken van schenktijden in sportkantines, kan in het algemeen niet rekenen op brede maatschappelijke steun. In elke gemeente zijn partijen die het nut van het beperken van de beschikbaarheid niet inzien of die een tegenstrijdig economisch belang hebben. Publiek draagvlak voor beleid is echter wel noodzakelijk wil het beleid effectief kunnen worden uitgevoerd. De gemeente is immers afhankelijk van verschillende stakeholders (ouders, supermarkten, verenigingen, scholen, politie, etc.) die het beleid in de praktijk moeten brengen. Men onderscheidt in principe 3 elementen van het draagvlakproces :

- 1) bij het algemene publiek de kennis en het bewustzijn van de ernst en risico's van alcoholgebruik vergroten;
- 2) het publiek of specifieke doelgroepen bij voortduring informeren over het belang en de inhoud van beleidsmaatregelen;
- 3) de resultaten van het gevoerde beleid bekend maken.

Door goede en regelmatige communicatie (ook in de media) wordt een zo groot mogelijk draagvlak gecreëerd bij diverse doelgroepen. De veronderstelling is dat niet alleen jongeren maar ook ouders, politici, het algemene publiek en professionals (bijvoorbeeld leraren, huisartsen, jongerenwerkers) de risico's van alcoholgebruik door jongeren nog steeds onderschatten. Elke stakeholder dient goed geïnformeerd te zijn over nut en noodzaak van het beleid en over de inhoud en de resultaten ervan.

4.1.2 Regelgeving

De tweede beleidspijler is specifiek gericht op het beïnvloeden van de omgeving van jongeren. Met lokale regelgeving is het mogelijk om de overvloedige beschikbaarheid van alcohol te beperken. De lokale regelgeving die hiervoor ingezet kan worden, dient afgeleid te worden van de algemene marketingstrategie die gebruikt wordt om een product juist beter beschikbaar te maken voor consumenten. We hebben het over de 4 P's (prijs, product, plaats en promotie) van de marketingmix. Met deze uitgangspunten in het achterhoofd kunnen gemeenten kijken naar de lokale toepassing van de nieuwe Drank- en Horecawet. Daar waar de producenten en verkopers van alcohol de 4 P's gebruiken door producten aantrekkelijk te prijzen, te vernieuwen, op meer plaatsen aan te bieden en flink te promoten, kan de gemeente tegenwicht bieden door te lage prijzen (bijv. tijdens happy hours) tegen te gaan, bepaalde producten niet aan te bieden (bijv. sterke drank), op minder plekken alcohol beschikbaar te stellen en de reclame gericht op jongeren te beperken. De 4 P's kunnen worden ingezet bij het bepalen van randvoorwaarden voor vergunningen, de wijze waarop regelgeving gehandhaafd wordt en de bevoegdheden die gemeenten hebben gekregen om de beschikbaarheid van het consumptiemiddel alcohol te reguleren.

4.1.3 Handhaving

Een derde element uit het preventiemodel heeft betrekking op de handhaving van de bestaande alcoholwetgeving voor de verstrekkers van alcoholhoudende drank en de consument. Handhaving bestaat uit toezicht en bestuurlijke handhaving (sancties). Vanaf 1 januari 2013 zijn gemeentes de officiële toezichthouders op de Nederlandse alcoholwetgeving.

Een goed functionerend handhavingsbeleid is een wezenlijk onderdeel van een preventief alcoholbeleid, zo blijkt uit internationale ervaringen. Een regel is uiteindelijk zo effectief als de wijze waarop deze gehandhaafd wordt.

4.2 Risicoanalyse Alcohol en Jongeren

Als basis van een concrete doelgerichte aanpak met zowel preventie, regelgeving als handhaving zal de Risicoanalyse Alcohol en Jongeren (RAJ) worden gebruikt (Tabel 3). Deze geeft inzicht in waar zich welke risico's voordoen ten aanzien van alcoholgebruik door jongeren onder de 18.

Tabel 3: Risicoanalyse gemeente Scherpenzeel: welke risico's doen zich waar voor?

Setting Welk potentieel risico

<i>Thuis/ouders/keten</i>	Indrinken/ geen maat houden/ onvoldoende toezicht/ illegale horeca-activiteiten
<i>Detailhandel</i>	Niet naleving leeftijdsgrens
<i>Café</i>	Niet naleving leeftijdsgrens/ doorschenken/ openbare orde/ leidinggevenden
<i>Evenementen</i>	Niet naleving leeftijdsgrens/ doorschenken/ openbare orde
<i>Sport</i>	Niet naleving leeftijdsgrens/ niet naleving schenktijden/ doorschenken/ openbare orde/schenken sterke drank
<i>Campings</i>	Niet naleving leeftijdsgrens/ doorschenken/ openbare orde/ bar-vrijwilligers
<i>Buurthuizen/jongerencentra/cultuur</i>	Niet naleving leeftijdsgrens/ niet naleving schenktijden/ doorschenken/ openbare orde/schenken sterke drank
<i>Scholen</i>	NB Scherpenzeel beschikt niet over middelbare scholen.
<i>Openbare ruimte</i>	Indrinken/ doorverkopen/ geen maat houden/ onvoldoende toezicht/ openbare orde

Voor de gemeente Scherpenzeel geldt dat – evenals bij andere gemeenten- de verstrekkingen van alcoholhoudende dranken aan personen onder de 18 jaar het grootste risico vormt, en ook het drinken van alcohol in het openbaar.

Bovenstaande risicoanalyse (tabel 3) zal door een integraal team Drank- en Horecawet (zie ook 8.2) jaarlijks worden geconcretiseerd: op welke concrete plekken en momenten doen zich in onze gemeente de grootste risico's voor op onverantwoord alcoholgebruik door jongeren of op alcohol gerelateerde openbare orde en veiligheidsproblemen? Het risico wordt daarbij bepaald door o.a.

- het aantal jongeren,
- de mate van aanbod van alcohol,
- de naleving leeftijdsgrenzen bij de vertrekking,
- het toezicht op het gebruik door jongeren en
- de mate waarin allerlei randvoorwaardelijke zaken aanwezig zijn voor een verantwoorde alcoholverstrekking. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de aanwezigheid van een leidinggevende en/of getraind personeel/vrijwilligers.

Deze risicoanalyse Alcohol en Jongeren wordt opgenomen in een door het college jaarlijks vast te stellen 'Uitvoeringsplan Preventie en Handhaving DHW'.

De risicoanalyse wordt uitgevoerd op basis van informatie van nalevingsonderzoek mysteryshoppers (zie 6.2) en informanten.

De kenmerken van het alcoholgebruik onder jongeren (frequentie, binge drinken, dronkenschap) wordt middels de *GGD gezondheidsmonitor* vastgesteld. Deze monitor wordt eens per vier jaar afgenomen. De intoxicatiecijfers worden op basis van *ziekenhuisgegevens* jaarlijks verzameld in regionaal verband.

Om een praktijkgerichte risicoanalyse uit te kunnen voeren zijn, worden ter aanvulling op de bovengenoemde onderzoeken, andere bronnen geraadpleegd. In eerste instantie zijn dat: politie, jongerenwerk, veldwerk verslavingszorg en de DHW BOA's. Van deze partners wordt jaarlijks gevraagd aan te geven wat zij als de belangrijkste risico's zien.

4.3 Maatregelenmix

Artikel 43a lid 3 lid b van de DHW geeft aan dat het Preventie- en Handhavingplan dient aan te geven welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen. Op basis van de kennis over beïnvloedingsfactoren (HST 4.1) en de Risicoanalyse Alcohol en Jongeren (HST 4.2) kan een maatregelenmix per setting worden bepaald (tabel 4).

Tabel 4: Maatregelenmix per setting

<i>Setting</i>	Bewustwording & Educatie	Regelgeving	Handhaving
<i>Thuis/ouders/keten</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Detailhandel</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen nalevingsbeleid
<i>Café</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Evenementen</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Sport</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Campings</i>	Verspreiding pr-materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid

<i>Buurthuizen/jongerencentra/cultuur</i>	Verspreiding pr- materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Scholen</i>	Verspreiding pr- materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid
<i>Openbare ruimte</i>	Verspreiding pr- materiaal	Opstellen Uitvoeringsplan Preventie – en Handhaving	Toepassen Nalevingsbeleid

Deze maatregelenmix (tabel 4) zal door een integraal team Drank- en Horecawet (zie ook 7.2) worden geconcretiseerd en opgenomen in een door het college jaarlijks vast te stellen 'Uitvoeringsplan Preventie en Handhaving DHW'.

5 Activiteiten bewustwording en educatie

In dit hoofdstuk worden de activiteiten op het terrein van bewustwording en educatie uit tabel 4 verder uitgewerkt.

In hoofdstuk twee is uitgelegd dat preventie activiteiten het beste gericht kunnen zijn op de omgeving van de jonge drinker. Daarom zullen de educatieve en communicatieve activiteiten ook primair gericht zijn op de omgeving van de jonge drinkers. Jongeren zijn wel direct doelgroep voor zover het gaat om voorlichting op scholen en om nalevingscommunicatie m.b.t. de strafbaarstelling van alcohol bezit. Daar is de gemeente als toezichthouder een goede afzender van communicatie. De drie belangrijkste intermediairs die invloed kunnen hebben op het alcoholgebruik van jongeren zijn:

- Ouders
- Alcoholverstrekkers
- Scholen voor voortgezet onderwijs (VO)

De landelijke overheid is eind 2013 in samenwerking met en een groot aantal partners¹ een langdurige campagne gestart onder de naam NIX18 (www.nix18.nl). Doel van de campagne is het versterken van de sociale norm 'niet drinken en roken tot je 18e'. De campagne richt zich, net als dit plan, in het bijzonder de omgeving van jongeren. Doel hen te stimuleren en te helpen het gewenste

¹ o.a. Koninklijke Horeca Nederland, KWF kankerbestrijding, Longfonds, Trimbos-instituut, NOC*NSF, supermarkten verenigd in het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, GGD Nederland, GGD'en, Thuiswinkel.org, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Algemene Zaken.

gedrag in praktijk te brengen. Namelijk het maken van de NIX-afspraken. Met een aantal van de activiteiten in dit plan sluiten we aan op deze campagne.

5.1 Alcoholverstrekkers

Met de term alcoholverstrekkers bedoelen we alle personen die verantwoordelijk zijn voor een adequate naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop. Dat kunnen zijn horeca-ondernemers, barpersoneel, barvrijwilligers, caissières, filiaalmanagers etc. Van deze alcoholverstrekkers verwachten we dat ze de leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol naleven, evenals het verbod op doorschenken bij dronkenschap en toelaten van personen in kennelijke staat van dronkenschap in hun zaak/ruimte.

Training

Belangrijk is vooral dat alcoholverstrekkers zich bewust is van zijn verantwoordelijke taak en in staat zijn juist te handelen, ook wanneer er weerstand is bij de klant. Om alcoholverstrekkers hierin te bekwalimen zijn geteste trainingsprogramma's ontwikkeld zoals de Barcode voor barpersoneel in horeca en de IVA training voor barvrijwilligers. Er is ook een speciale IVA voor evenementen. IVA trainingen worden in de gemeente Scherpenzeel onder de aandacht gebracht door middel van een aanbod vanuit Iriszorg, de instelling voor verslavingszorg.

Voor DHW-vergunningsvrije verkooppunten zoals supermarkten zal overleg plaatsvinden met de ondernemers(verenigingen) om helder te krijgen wat men intern aan training van personeel doet.

Ondersteuning bij communicatie leeftijdsgrenzen

Alcoholverstrekkers ervaren de nieuwe leeftijdsgrens van 18 jaar vaak als een door de overheid opgelegde maatregel die zij maar moeten zien te communiceren. Om die reden zijn door het FrisValley project door de toezichthouders eind 2013/begin 2014 vele tienduizenden viltjes en tientallen posters verspreid onder alcoholverstrekkers waar veel jeugd komt. Als daar behoefte aan blijkt te bestaan zal deze actie nog 1-2 maal worden herhaald, eventueel met een andere boodschap.



ProjectniX

Begin 2014 is door het FrisValley project een samenwerking aangegaan met horecaondernemers van grote dancings uit de regio. In een convenant hebben de ondernemers zich gebonden onder de naam Project niX tot eind 2015 ieder 4 alcoholvrije feesten/evenementen te organiseren voor de doelgroep 15 tot en met 17 jaar. Ook een ondernemer uit deze gemeente is betrokken. De feesten worden volgens een vaste opzet georganiseerd, waaronder een voorlichtingsavond voor ouders de dag voor het evenement en blaastesten bij de ingang (tegen indrinken). Meer informatie op www.projectnix.nl.



Evenementen

Bij de aanvraag van [type x] evenementen voor de ontheffing van het verbod om alcohol te verkopen (art35.) wordt (ook bij wijze van bewustwording) expliciet navraag gedaan naar de wijze waarop het evenement de alcoholverstrekking aan minderjarigen wil voorkomen. Er is een regionale folder beschikbaar. Meer informatie kan de organisator ook te vinden op www.frisvalley.nl. Deze werkwijze is in FrisValley verband regionaal afgesproken. De ontheffing wordt op basis hiervan niet geweigerd, maar dient als bewustwording dat de gemeente belang hecht aan een goede naleving van de leeftijdsgrenzen op het evenement. Desgewenst worden aanvullende voorwaarden gesteld aan de ontheffing. Ook controleert de toezichthouder wat er van de voornemens terecht komt. De resultaten worden waar nodig nabesproken en meegenomen in vervolg vergunningen.



Nalevingscommunicatie

Zoals aangegeven in hoofdstuk 7.3 zal de naleving worden bevorderd via diverse vormen van nalevingscommunicatie.

5.2 Ouders en de thuissituatie

Ouders weten vaak niet goed om te gaan met het stapgedrag van hun puber. Ze onderschatten de eigen invloed terwijl zij wel degelijk invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kinderen (van der Vorst, 2006). Ook na het zestiende levensjaar. De beschikbaarheid van alcohol in huis en het stellen van regels zijn instrumenten om alcoholgebruik tegen te gaan. Uit onderzoek blijkt dat naarmate jongeren vaker met hun ouders drinken, zij ook vaker met hun vrienden drinken. Beschermende factoren zijn een goede band tussen ouder en kind en een autoritatieve opvoedstijl. Een slechte ouder-kind relatie en psychische problematiek of middelengebruik van de ouders zijn risicofactoren. Uitgaansopvoeding is nodig zodat ouders zich meer bewust zijn van de rol die ze kunnen spelen om de schade van middelengebruik tijdens het uitgaan te voorkomen of te beperken.

Ambitie van de gemeente is om ouders hiervan bewust te maken en ze helpen hun verantwoordelijkheid en rol steviger op te pakken. Ze kunnen er meer en beter over praten met hun kind en andere ouders en duidelijkere (liefst gezamenlijke) grenzen stellen.

Aanpak per Kern

Ieder dorp/wijk is anders, en ook het alcohol- en drugsgebruik is in ieder dorp anders. De eigen dorp of wijk vormt een overzichtelijke omgeving waar al veel verbanden liggen. De afgelopen jaren zijn in de regio dan ook goede ervaringen opgedaan met een wijkgerichte aanpak van bewustwording en educatie: "Aanpak per Kern" (ApK). Ouders zijn daarbij de belangrijkste doelgroep, maar de opzet in impact is veel breder.

Alcoholactiemaand

De gemeente zal daarom in de tweede helft van 2014 een alcoholactiemaand uitroepen.

Bij een alcohol actiemaand wordt in een dorp, wijk of gemeente een maand lang op tal van manieren aandacht gevraagd voor het probleem van alcoholgebruik bij jongeren. Daarbij wordt een breed scala

aan partijen betrokken, van kerken, scholen, bibliotheken en supermarkten tot sportverenigingen, politie en Centra voor Jeugd en Gezin. Kenmerkend voor de aanpak is dat hoewel de gemeente (al of niet openlijk) het initiatief neemt, uitdrukkelijk lokale partijen en mensen het hart van de actiemaand zijn. In het kader van FrisValley zijn al diverse kernen in de regio succesvolle alcohol actiemaanden georganiseerd.

Oudervoorlichting op scholen

De gemeente zet in op het voorlichten van ouders via het programma Gezonde School en Genotmiddelen. Dit integrale schoolpreventieprogramma voor basis- en voortgezet onderwijs en MBO over alcohol, roken en drugs wordt komende tijd toegespitst op die interventies met een sterke ouder component. Concreet zal het gaan om de interventie:

- Alcohol een ander verhaal (basisschool): Door middel van een verhalend ontwerp, komen de leerlingen zelf meer te weten over roken en alcohol. In Het Voorlichtingsbureau maken de leerlingen een voorlichtingsbureau over roken en alcohol. Ze ontwerpen het gebouw, de medewerkers en de klanten. Vervolgens gaan de leerlingen op zoek naar informatie over roken en alcohol. Ook oefenen de leerlingen met 'nee' zeggen. Als afsluiting presenteren de leerlingen wat ze hebben geleerd aan hun ouders.

Ouderavonden

Aandacht voor alcohol en opvoeding op ouderavonden door Centra voor Jeugd en Gezin op scholen.

5.3 Doelgroep VO-onderwijs

De school is een belangrijke pedagogische omgeving voor jongeren. Ook rondom alcoholgebruik leren jongeren op school wat wel en niet verstandig is. Gedragsverandering creëren via voorlichtingsprogramma's blijkt lastig, zo niet onmogelijk (Babor, 2010). Toch is het niet onverstandig dat jongeren geïnformeerd raken over de risico's van alcoholgebruik. Niet om gedrag te beïnvloeden maar om het gebruik te de-normaliseren en daarmee aan draagvlak te werken voor effectievere gedragsmaatregelen als handhaving en specifieke regelgeving. Met name de informatie over wat alcohol met de hersenontwikkeling doet is bruikbaar hierbij.

Voor de introductie van de nieuwe leeftijdsgrens gaf het merendeel van de leerlingen in Nederland nog aan alcohol te drinken op schoolfeesten (van Dalen e.a., 2013). Ook externe schoolactiviteiten zijn lang niet altijd alcoholvrij. Gezien de nieuwe leeftijdsgrens is de groep die mag drinken gedecimeerd en daarmee lijkt een alcoholvrij schoolbeleid de meest voor de hand liggende keuze. Een ontwikkeling waarbij de school tevens nog meer haar voorbeeldfunctie kan waarmaken richting de leerlingen.

Alcoholvrije scholen inspireren

Regionaal zijn in samenwerking met 5 andere regio's en het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid een krant, facebookpagina, app en film gemaakt om scholen te informeren over de nieuwe wet en wat dat voor hen betekent. Hierbij zijn uitdrukkelijk de ervaringen verwerkt van alcoholvrij beleid in de regio en het land. Deze zijn onder de aandacht gebracht op een regionale bijeenkomst. In het

overleg met de VO scholen zal worden gemonitord hoe scholen omgaan met de nieuwe leeftijdsgrens en dronkenschap in relatie tot schoolfeesten, kampen, excursies en studiereizen.

Campagnewedstrijd

Om scholieren in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs op een actieve positieve manier bewust te maken van de nieuwe leeftijdsgrens, is in maart 2014 door FrisValley een regionale wedstrijd georganiseerd waarbij jongeren een communicatie-uiting over de 18 jaar konden maken.

5.4 Publiekscommunicatie

Goed alcoholbeleid is niet vanzelfsprekend ook populair beleid onder alle burgers en ondernemers. Maar aan draagvlak voor beleid kan wel gewerkt worden. Zeker in het geval van nieuwe regels zoals de 18 jaargrens voor alcoholverkoop is het verstandig in te zetten op draagvlakverhogende maatregelen. Het is bekend dat de kennis rondom alcohol en de hersenen goed aankomt bij jongeren en ouders. Dit thema leent zich daarom goed voor een lokale campagne die als doel heeft om aan draagvlak te werken voor de handhavende en regelgevende activiteiten die de gemeente op dit vlak uitvoert.

6 Activiteiten regelgeving en handhaving

In dit hoofdstuk worden de activiteiten op het terrein van regelgeving en handhaving uit tabel 4 verder uitgewerkt. Hiermee gaat het plan in op artikel 43a lid 3 lid c DHW, dat verplicht stelt aan te geven welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen (**hoofdstuk 6.2**) en op welke wijze het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd (**hoofdstuk 6.3**).

Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijke PenH-plan. Toch is het een onmisbare factor van een integraal alcoholbeleid. Om die reden begint dit hoofdstuk (**6.1**) met een verwijzing naar door de gemeente vastgestelde regelgeving die van directe invloed is op alcoholgebruik door jongeren.

6.1 Regelgeving

6.1.1 Drank- en Horecawet verordening

In de gemeente Scherpenzeel is per 1 januari 2014 een Drank- en Horecawet verordening van kracht. Deze is gebaseerd op een model dat in regionaal verband is voorbereid. In de verordening worden o.a. het schenken van sterke drank, schenktijden het beleid ten aanzien van schenken van alcohol op feesten en partijen van derden geregeld.

6.1.2 Aanvullende vragen evenementen

Het naleven van de leeftijdsgrenzen voor alcohol is moeilijk voor veel alcoholverstrekkers weten we uit onderzoek (Roodbeen e.a., 2014). Dit geldt ook voor het naleven van de bepalingen rondom dronkenschap en doortappen. Op evenementen is de naleving nog een fractie lastiger. In een mysteryshoponderzoek bij 10 evenementen in de regio bleek de naleving in 2011 0% (Franken, 2011). Door de schaalgrootte, tijdelijke personeelskrachten en het gebrek aan een structurele controlesystematiek is de naleving vaak slecht. De DHW biedt gemeenten de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW, zoals dat bij evenementen het geval is (artikel 35, lid 2). Van die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt door in de aanvraag van de ontheffing een 'alcoholmodule' mee te nemen. Deze is regionaal ontwikkeld in 2011. Aan de hand van 5 vragen worden aanvragers verplicht om te omschrijven hoe ze op leeftijd gaan controleren. Blijkt uit het toezicht en evaluatie van het evenement dat de alcoholmodule niet werkt in de praktijk dan wordt dit meegenomen in een volgende ontheffingsaanvraag van de DHW en/of het evenement het jaar erop gegund aan een andere ondernemer die de kans krijgt de naleving beter te organiseren. Voor de aanvrager is hierover online en gedrukt informatie beschikbaar. Door deze werkwijze wordt in ieder geval duidelijk dat de gemeente waarde hecht aan de naleving van de leeftijdsgrenzen, wordt de ondernemer gestimuleerd hier goed over na te denken en heeft de toezichthoudende BOA handvaten voor de controle van het evenement op dit punt.

6.1.3 Keetbeleid

In de gemeente Scherpenzeel zal worden onderzocht of er aanleiding bestaat keetbeleid te ontwikkelen, dat in lijn is met de regionale nota keetbeleid die in het kader van FrisValley is opgesteld in 2011. Hierbij worden 3 type keten onderscheiden:

- **(Semi)-Commerciële keten**, of keten met openbare ordeproblemen worden direct aangepakt;
- **Buurtketen** worden afgebouwd doordat bestaande keten vanzelf een keer stoppen en nieuwe buurtketen worden tegengegaan;
- **(Verlengde) huiskamerketen**, waarbij drank door 1 persoon uitgedeeld (mag bij roulatie) of waarbij drank zelf wordt meegenomen kunnen blijven bestaan mits zij niet strijdig zijn met het bestemmingsplan.

Bezoekers en hun ouders van keten zijn doelgroep van preventiebeleid (zie HST 6.2).

In tabel 5 is te zien hoe de diverse typen worden beoordeeld in het licht van diverse regelgeving.

Tabel 5. *Verschillende vormen van keten in het licht van regelgeving*

Regelgeving → ↓ Soort keet	Strijdig met bestemmingsplan?	Strijdig met bouwveiligheid?	Strijdig met brandveiligheid?	Strijdig met DHW?
Huiskamerkeet	Nee	Nee	Waarschijnlijk niet	Nee
Buurtkeet	Mogelijk	Mogelijk	Mogelijk	Ja
Commerciële keet	Ja	Ja	Ja	Ja

6.2 Toezicht

Regionaal

Sinds 1 januari 2013 voeren de gemeenten die deelnemen aan FrisValley 2.0 gezamenlijk het wettelijke toezicht op de Drank- en Horecawet uit via een regionale BOA pool. Formeel is dat vastgelegd in een convenant met als basis wettelijke regelingen en het projectplan FrisValley 2.0 2012-2015. Praktische afspraken zijn ambtelijk vastgelegd. Resultaten worden maandelijks verzameld en teruggekoppeld aan de gemeenten. Gekeken wordt of een digitaal Toezicht Registratie Systeem (TRS) mogelijk is, dat zowel de handhaving als het genereren van managementinformatie ondersteunt. Een eerste lichte van 7 BOA's zijn daarvoor *in company* als regionale groep opgeleid.

Capaciteit

Regionaal is een minimale inzet van 0,1 fte BOA capaciteit/10.000 inwoners voor toezicht op de DHW afgesproken. Gemeente Scherpenzeel heeft voor de DHW 0,1 fte beschikbaar.

Toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet is een (belangrijk) sluitstuk van een integrale aanpak van alcoholmatiging bij jongeren die ook voorlichting en communicatie omvat, zie 2.1 en tabel 2. Toezicht wordt uitdrukkelijk zowel preventief als repressief in gezet. Doel van het toezicht op de Drank- en Horecawet is niet om zoveel mogelijk overtreders op te sporen en te beboeten, maar om de (spontane) naleving ervan te bevorderen.

2 type controles

Conform de werkwijze van de NVWA² zijn er 2 typen controles:

² Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten, VWS 2012

- **Basiscontrole (BC):** gericht op preventief contact met de verstrekker (o.a. voorlichting en advies), controle vergunningen en inrichting, voorgesprekken met evenementen, etc. Ook het uitdelen en hercontroleren van de horecamap valt hieronder. Deze controle leent zich bij uitstek voor combineren met integraal toezicht met bijvoorbeeld brandveiligheid en/of milieu.
- **Controle Alcohol en Jongeren (CA&J):** gericht op leeftijdsgrenzen (art 20 lid 1 en 4 DHW), bezit van alcohol door jongeren in de openbare ruimte (art 45 DHW), controle op dronkenschap (art 20 lid 6 DHW; art 453 WvS) en doorschenken (art 252 WvS). Deze controles kunnen deels ook preventieve zichtbare controles zijn. Het gaat hierbij ook om controle van risicoplekken die niet gebonden zijn aan verstrekkers (bv hangplekken, de bredere omgeving van evenementen). Voor zover het om de openbare ruimte gaat kan deze controle uitstekend gecombineerd worden met controles gericht op openbare orde (geluid/overlast) en sluitingstijden. Het merendeel van de controles heeft een repressief karakter en vindt plaats in burger. Waar effectief moet echter zeker gebruik gemaakt worden van aangekondigde en/of zichtbare preventieve inspecties om een maximaal effect te bereiken.

Samenwerking met politie

Samenwerking met de politie is heel belangrijk voor dronkenschap inspecties. De gemeentelijke BOA heeft slechts de bevoegdheid om toezicht te houden op de DHW artikelen (toegang bieden aan dronken personen en naleving leeftijdsgrens). Handhaving met betrekking tot het schenken aan dronken personen is voorbehouden aan de politie.

Inzet van mysteryshoppers

De naleving van de wet door alcoholverstrekkers kan worden vastgesteld aan de hand van *mysteryshop onderzoek*. Hierbij worden jongeren onder de 18 jaar ingezet, om de naleving van de leeftijdsgrenzen te toetsen. Ze volgen een vast protocol dat is uitgewerkt door de Universiteit Twente en het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP). Het wordt zo uitgevoerd dat jongeren geen strafbare handelingen verrichten. Met het nalevingsonderzoek kan per setting en zelfs per locatie worden bepaald hoe de naleving van de leeftijdsgrens in de praktijk wordt uitgevoerd.

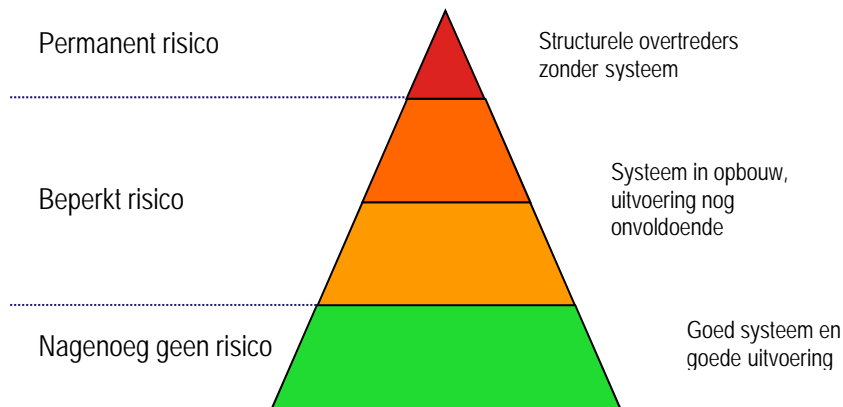
Het onderzoek met mysteryshoppers wordt, in regionaal verband, eens in de twee jaar uitgevoerd ten behoeve van beleidsevaluatie en risicoanalyse. Daarnaast worden mysteryshoppers ingezet als aanvulling op het toezicht door BOA's door de regionale BOA pool. In dat geval wordt een aantal specifieke alcoholverstrekkers tweemaal bezocht en vervolgens geconfronteerd met de resultaten (zowel positief als negatief). Een maatregel nemen mag wettelijk niet, maar een brief of gesprek uiteraard wel. Dit ter bevordering van de naleving. Overtreders krijgen een mondelinge waarschuwing en worden onderworpen aan intensiever toezicht door de BOA's.

Risicogericht

In het kader van FrisValley zet de gemeente in op risico gericht toezicht. Op basis van de risicoanalyse (tabel 3) en de maatregelenmix (tabel 4) worden *hotspots* in kaart gebracht waar verwacht wordt dat actieve handhaving een belangrijke rol speelt in alcoholpreventie bij jongeren.

Per hotspot wordt de kans op overtreden in kaart gebracht. Hierbij tellen aspecten als populariteit onder jongeren, alcoholaanbod, deurbeleid, toezicht op gebruik, het gebruik van leeftijdscontrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving een rol. Figuur 3 laat zien hoe de verschillende typen verkopers kunnen worden ingedeeld in een risicopyramide.

Figuur 3: Risicopyramide



Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen (waaronder de sportevenementen en schoolfeesten). Er zal een evenementenkalender worden opgesteld m.b.t. de jongerevenementen.

Thematisch

Regionaal wordt gewerkt met thematisch toezicht. Dit houdt in dat regio-breed een aantal malen per jaar voor een periode bij een bepaalde groep verstrekkers extra toezicht plaatsvindt gekoppeld aan nalevingscommunicatie (zie ook 7.3). Aan het begin van deze periode worden de regels en consequenties van niet naleven nog eens extra goed gecommuniceerd en de periode van extra controles aangekondigd. Na afloop van de periode worden de resultaten bekend gemaakt.

Controles en controlefrequentie

Er worden observatie inspecties (in burgerkleding) uitgevoerd, waarbij wordt nagegaan of de regels nageleefd worden. Bij niet naleving wordt een maatregel genomen en volgt een herinspectie (binnen 2 maanden). Periodiek worden surveillance inspecties ingepland waarbij de toezichthouder opvallend zichtbaar aanwezig is (mbv herkenbare kleding). De inspecties zullen met name in de avonden en weekenden plaats vinden, tenzij de risicoanalyse anders bepaalt.

Gestreefd wordt naar een controlefrequentie van minimaal 6 keer per jaar voor de hotspots met een permanent risico (zie figuur 3). Voor de hotspots met een beperkter risico is 1 inspectie per kwartaal noodzakelijk om de naleving effectief te blijven beïnvloeden (Wagenaar e.a., 2005). Voor de groene categorie met een beperkt risico volstaat 1 controle per jaar.

6.3 Handhavingsstappenplan

De afhandeling zal plaatsvinden volgens het volgende handhavingstappenplan zoals dat is opgenomen in het Drank- en Horeca Nalevingsbeleid zoals dat door de burgemeester en het college, elk voor zover het hun bevoegdheden betreft op 20 mei 2014 is vastgesteld. Deze is gebaseerd op het regionale model dat daarvoor in het FrisValley project is opgesteld.

Het stappenplan per overtreding is, naast mondelijke en schriftelijke waarschuwingen opgebouwd uit een of meer van de volgende sancties:

Tabel 6: Overzicht mogelijke sancties

Bestuursrechtelijke sancties

Onderwerp	Artikel
Intrekken van de DHW-vergunning	31 DHW
Schorsen van de DHW-vergunning	32 DHW
Dwangsom/bestuursdwang	125 Gemeentewet
Sluiting van de horeca-inrichting	174 Gemeentewet
Verwijderen van bezoekers	36 DHW
Bestuurlijke boete	44 DHW e.v.
Three strikes out	19a DHW

Strafrechtelijke sancties

Onderwerp	Artikel
Wet Economische Delicten jo diverse artikelen DHW	1 WED
Strafbaarstelling jongeren < 18 jaar	45 DHW

Daarnaast worden een aantal principes gehanteerd:

Beoordelingsruimte

Overheden hebben beoordelingsruimte bij hun wijze van handhavend optreden. In het nalevingsbeleid is vastgelegd op welke wijze wordt opgetreden tegen de meest voorkomende overtredingen. Uiteraard kunnen zich altijd uitzonderingsgevallen voordoen. In die gevallen kan van het beleid worden afgeweken. Hierbij wordt gemotiveerd waarom een lichtere of een zwaardere sanctie wordt gegeven.

Proportionaliteit

In de handhaving is het wegen van de aard en de ernst van een overtreding het uitgangspunt voor de wijze van sanctionering. Een kleine overschrijding van de terrasgrenzen vraagt een andere sanctie dan een terras waar helemaal geen vergunning voor is verleend. Kortom de sanctie moet evenredig zijn vergeleken met de overtreding. De proportionaliteit komt ook terug in de keuze om bij aanhoudende overtredingen steeds zwaarder te sanctioneren dan bij een éénmalige fout. Zo kan begonnen worden met een waarschuwing en geëindigd worden met intrekking van de horecaverGUNningen.

Afwijken van beleid

Er bestaat de mogelijkheid bestaat om van het basis beleid af te wijken. Indien sprake is van verzwarende omstandigheden of excessen dan kan besloten worden om een zwaardere sanctie op te leggen dan het beleid voorschrijft. Ook is het mogelijk om in onvoorziene uitzonderingssituaties een lichtere of geen sanctie op te leggen. Hiervan zal echter niet snel sprake zijn. In beide gevallen geldt een verzwaarde motiveringsplicht.

Bijzondere verantwoordelijkheid voor exploitanten en leidinggevenden

Zowel de DHW als de APV stellen specifieke eisen aan de horecaondernemer en zijn leidinggevenden. Aan deze personen worden bijzondere eisen gesteld ten aanzien van ondermeer hun levensgedrag, leeftijd en functioneren. Het zijn dan ook primair deze personen die de rust en orde in en rondom hun horecagelegenheid moeten waarborgen.

6.4 Nalevingscommunicatie

Er zal gebruik worden gemaakt van communicatie om het effect van de handhaving te versterken, bijvoorbeeld zoals beschreven in 4.1 onder 'thematisch toezicht'. Het is van belang de communicatie naar de diverse doelgroepen in goed overleg met andere afdelingen vorm te geven.

Doel van nalevingscommunicatie is om een gedragsverandering te veroorzaken bij de doelgroep. De volgende elementen maken in ieder geval onderdeel uit van de nalevingscommunicatiestrategie:

- **Educatieve communicatie:** uitleg van de regels, de argumenten voor deze regels, uitleg over mogelijke hulpmiddelen om na te kunnen leven. Dit is nodig als onduidelijkheid over de regels naleving in de weg staat. Eind 2013/begin 2014 alle horecaondernemers een horecamap met de vergunning, terrastekening en andere zaken uitgereikt gekregen van de toezichthouders. Deze map vormt de basis voor controles. De uitreiking en controle momenten worden tevens gebruikt voor educatieve communicatie. Ondernemers hebben februari 2013 een brief over de nieuwe Drank – en Horecawet ontvangen.
- 
- **Dreigende communicatie:** communicatie over controles, sancties, uitbreiding toezichtscapaciteit, toezichthouders in uniform. Deze vorm beïnvloedt de subjectieve pakkansbeleving en kan effectief zijn als blijkt dat de regels bewust overtreden worden. In FrisValley verband wordt met enige regelmaat gecommuniceerd over de resultaten van het regionale toezicht. Eind 2013 is de naleving onderzocht met behulp van mysteryshoppers. Deze resultaten zijn op dat moment in Scherpenzeel niet besproken met de betrokken ondernemers als een vorm van nalevingscommunicatie. Het doel van terugkoppeling was niet om sancties op te leggen (verboden op basis van mysteryshoppen), maar om de naleving te onderzoeken en te bevorderen.
 - **Normatieve communicatie:** bijvoorbeeld een interview met een ondernemer die de regels goed naleeft, een nieuwsbericht waarin het percentage nalevers wordt genoemd in plaats van het aantal overtreders. Oftewel: het communiceren van gewenste norm, ervan uitgaande dat de gemiddelde mens graag aan de algemeen geldende norm wil voldoen.

6.5 Effectmeting en evaluatie

Het effect van de interventiestrategie op de naleving van de leeftijdsgrens wordt gemeten met nalevingsonderzoek. Dit onderzoek wordt een keer per twee jaar regionaal uitgevoerd aan de hand van mysteryshoponderzoek (zie ook 6.2).

7 Uitvoeringspartners

Uitgangspunt van dit plan is de omgeving van de jonge drinker beïnvloeden opdat deze ‘verleid’ wordt meer gezonde en veilige keuzes te maken met betrekking tot alcohol.

Zoals in hoofdstuk is 2 geschetst werkt alcoholbeleid het beste als om 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.

7.1 Samenwerking met externe partners

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

Gemeenten	Overige gemeenten die deelnemen aan FrisValley; buurgemeenten
Politie	Hotspots in kaart brengen, veiligheid tijdens inspecties, jongeren vragen naar ID en eventuele samenwerking met betrekking tot de aanpak van doortappen vanuit het Wetboek van Strafrecht en openbare dronkenschap (artikel 252 resp. 453).
Ondernemers/ verenigingen	Nalevingscommunicatie, meedenken over systeemontwikkeling, training personeel/vrijwilligers.
Scholen	Halfjaarlijks overleg over intern schoolbeleid (in kader van Lokale Educatieve Agenda) en over informatievoorziening richting ouders.
Gezondheids- Organisaties	Partners als de GGD en de Instelling voor verslavingszorg zijn belangrijk bij de uitvoering en ontwikkeling van educatieve interventies.

7.2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team

De coördinatie van de uitvoering van het PenH-plan ligt bij een samengesteld team van de afdeling OOV, Volksgezondheid/jeugd, vergunningverlener, communicatie en toezicht. Hierbij zal ook de betreffende juridische medewerker in relatie tot de DHW worden betrokken. Dit integrale preventieteam 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 die ook de functionele ambtelijke verantwoordelijkheid

draagt voor dit thema. Er wordt bovendien een bestuurlijke trekker vastgesteld. Jaarlijks stelt dit team een Uitvoeringsplan Preventie en Handhaving DHW op en biedt dit ter vaststelling aan het College aan.

Literatuurlijst

Babor e.a. (2010). *Alcohol no ordinary commodity*. Oxford: University press.

Bosman, A., Franken F. (2014) *Alcoholverstreking in supermarkten en horecagelegenheden aan jongeren onder de 16 jaar*. Nalevingsonderzoek Regio FoodValley 2013, Utrecht: STAP

Crews, F.T., Braun, C.J., Hoplight, B., Switzer, R.C. 3rd, & Knapp, D.J. (2000). Binge ethanol consumption causes differential brain damage in young adolescent rats compared with adult rats. *Alcohol: clinical and experimental research*, 24(11), 1712-1723.

Van Dalen, W.E., Franken, F., de Greeff, J., Mulder, J., van Straten, P. & van der Wulp, N.Y. (2013). *Het perspectief voor de Alcoholvrije School in Nederland*. Utrecht: STAP

Franken, Fieke, Straten, van Pauline, Hoof, Joris. (2011) *Naleving leeftijdsgrenzen bij Evenementen Alcohol en Jongeren in De Vallei*. Utrecht/Twente: STAP/Universiteit Twente.

Hibell, B., Guttormsson, U., Ahlström, S., Balakireva, O., Bjarnason, T., Kokkevi, A., & Kraus, L. (2012). *The 2011 ESPAD report: Substance use among students in 36 European countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information and Alcohol and Other Drugs (CAN).

Holder, H. D. (1998). *Alcohol and the Community: A Systems Approach to Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korte, de (2007) *Alcoholgebruik bij middelbare scholieren in Twente*. Enschede: Universiteit Twente.

Mulder, J. & Greeff, J. de. (2013). *Eyes on Ages: A research on alcohol age limit policies in European Member States*. Legislation, enforcement and research.

Reynolds, R.I. (2003). *Building Confidence in Our Communities*. London: London Drug Policy Forum.

Van der Vorst, H., Engels, R.C.M.E., Meeus, W., & Dekovic, M. (2006). Parental Attachment, Parental Control, and Early Development of Alcohol Use: A Longitudinal Study. *Psychology of Addictive Behaviors*, Vol. 20, No. 2, 107–116

Verdurmen, J., Monshouwer, K., Dorsselaar, S. van, Lokman, S., Vermeulen-Smit, E., & Vollebergh, W. (2012). *Jeugd en riskant gedrag 2011: Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005). *Complying With the Minimum Drinking Age: Effects of Enforcement and Training interventions*. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 29, 2, 255-262

Wilk EA van der (RIVM). *Zijn er verschillen in alcoholgebruik tussen Nederland en andere landen?* In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, <<http://www.nationaalkompas.nl>> Nationaal Kompas Volksgezondheid\Determinanten\Leefstijl\Alcoholgebruik, 12 december 2013.