



Gemeente  
West  
Maas en  
Waal

# Preventie- en Handhavingsplan 2017-2020

Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	Pagina 3
<b>1. Probleemanalyse</b>	Pagina 4
<b>2. Beleidsfocus</b>	Pagina 6
<b>3. Preventie-activiteiten</b>	Pagina 9
<b>4. Handhavingsactiviteiten</b>	Pagina 11
<b>5. Regelgevende activiteiten</b>	Pagina 15
<b>6. Communicatieve activiteiten</b>	Pagina 17
<b>7. Uitvoering</b>	Pagina 18
<b>8. Evaluatie</b>	Pagina 19
<b>Literatuurlijst</b>	Pagina 20

## Inleiding

De Drank- en Horecawet is een bijzondere wet, omdat een van de voornaamste doelen van deze wet is dat ze onze jeugd beschermt tegen de schadelijke effecten die alcohol kan hebben op de gezondheid en de veiligheid van de kinderen. En elk kind heeft het recht om op een gezonde en veilige manier op te groeien.

Gemeenten zijn sinds 2014 de belangrijkste uitvoerder van de DHW geworden. Zowel op juridisch, educatief, en handhavingsvlak is de gemeente de regisseur van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte Preventie- en Handhavingsplan, geregeld in artikel 43a van de DHW, is in feite de wettelijke bekrachtiging van dit gegeven.

### **Preventie- en Handhavingsplan**

Het Preventie- en Handhavingsplan focust zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de Drank- en Horecawet samenkomen en elkaar kunnen versterken. Het is geen samenvoeging van het gehele preventie- en handhavingsbeleid voor alcohol binnen de gemeente. Hoewel is getracht het plan zo concreet mogelijk te maken is het geen uitvoeringsplan, maar eerder een geoperationaliseerd beleidsplan. Voor zowel het preventie- als het handhavingsdeel zullen bepaalde zaken nog verder moeten worden vertaald naar de praktijk.

Insteek is om het plan elke vier jaar te updaten parallel aan de cyclus van het Beleidskader Sociaal Domein 'Samen Beter' 2017-2020.

Dit Preventie- en Handhavingsplan is gebaseerd op het meest actuele Model Preventie- en Handhavingsplan versie 3.0 (juni 2015) van het Trimbos Instituut, waardoor dit plan gebaseerd is op de meest actuele wetenschappelijke kennis over effectief lokaal alcoholbeleid en op de praktijkkennis van deskundigen die al jarenlang lokaal alcoholbeleid ontwikkelen, uitvoeren, coördineren of onderzoeken. Ook sluit dit plan aan op de eerder verschenen Handreiking Gezonde Gemeente van het RIVM.

# 1. Probleemanalyse

Sinds 1988 is onder Nederlandse jongeren het alcoholgebruik flink toegenomen. Jongeren gingen in de loop van de afgelopen decennia meer, vaker en 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 nuttigen (Hibell e.a., 2012).

Afgelopen decennium werd sterk ingezet op het voorkomen van drinken door jongeren onder de 16 jaar. Het gevolg hiervan 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. Onder jongeren van 16 jaar en ouder veranderde er echter weinig. Zij verminderden hun alcoholgebruik niet (De Looze e.a., 2014). En bijna de helft van de jongeren van 16 jaar (48%) is wel eens dronken geweest bleek uit dit onderzoek.

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).

Ook ouders zijn soms nog permissief. Bijna de helft van de jongeren van 16 (48%) heeft thuis wel eens een glas alcohol gedronken. En bijna een derde (31%) mag op deze leeftijd thuis meerdere glazen drinken (De Looze e.a., 2014).

## **Jong drinken verhoogt risico's op latere leeftijd**

Als jongeren in hun puberjaren veel drinken, neemt de kans toe dat ze later problemen met hun drankgebruik krijgen. Eén op de drie mannen in de leeftijdsgroep van 16 t/m 23 jaar valt onder de noemer 'probleemdrinker'. Iemand wordt zo genoemd als 'hij of zij problemen heeft door regelmatig of stevig drinken'. Regelmatig of stevig drinken is het op minstens 21 dagen per maand drinken van vier of meer glazen alcoholhoudende drank of 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 Dijck e.a. 2005).

## **Specifieke risico's voor jongeren**

Specifieke risico's voor jongeren die alcohol nuttigen zijn:

- Alcohol extra ongezond tijdens de groei: de hersenen ontwikkelen zich tot en met gemiddeld het 23<sup>e</sup> levensjaar. Alcohol verstoort die ontwikkeling en dat kan van invloed zijn op het karakter en het gedrag van de jongeren.
- Minder goede school-, studie- en werkprestaties: na een avond drinken werkt het geheugen slechter. Concentreren wordt daardoor moeilijker. Na een avond veel drinken kun je de volgende ochtend nog steeds onder invloed zijn.
- Meer kans op onveilige seks: onder invloed van alcohol durven jongeren meer en doen ze eerder dingen die zonder alcohol niet zouden doen. Zo vrijen jongeren vaker onveilig als ze gedronken hebben.
- Toename van ongelukken en agressie: naast controlevermindering neemt ook het reactievermogen af. De kans op ongelukken is hierdoor groter. Uit onderzoek blijkt dat jongeren die drinken tijdens het uitgaan vaker slachtoffer of dader zijn van agressief gedrag.
- Toename van kans op (letsel door) alcoholvergiftiging: jongeren drinken tijdens het uitgaan vaak veel in korte tijd. De kans op een alcoholvergiftiging neemt hierdoor toe. Het zenuwstelsel raakt verdoofd, na bewusteloosheid kan een coma optreden met zelfs de dood tot gevolg. Doordat het puberbrein van jongeren nog niet volledig ontwikkeld is,

voelen jongeren niet goed aankomen dat ze dronken worden. Hierdoor ontstaat het risico dat jongeren doordrinken totdat ze omvallen.

- Black-out: een black-out kan ontstaan wanneer veel alcohol in korte tijd wordt gedronken. Op het moment van drinken lijkt er niets aan de hand maar de volgende ochtend blijkt de herinnering uit het geheugen verdwenen te zijn. Een regelmatige black-out kan blijvende schade veroorzaken aan de hersenen.

Naast bovenstaande risico's wordt ook steeds duidelijker dat alcohol het risico op diverse vormen van kanker (zoals bijvoorbeeld, borst-, lever- en slokdarmkanker) verhoogt.

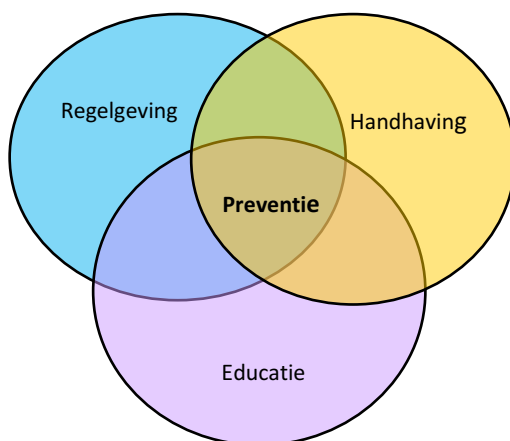
**Kortom: alcohol is een riskante stof die niet past bij jongeren in ontwikkeling!**

## 2. Beleidsfocus

### Uitgangspunten en onderbouwing van beleid

Dit plan is gebaseerd op een integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een Preventie- én Handhavingsplan. Dat impliceert dat meerdere afdelingen binnen de gemeente - en dus ook meerdere typen maatregelen - worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek.

Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid hanteren we het universele 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). Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.



*Figuur 1: 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 vooral de omgeving van de drinker beïnvloeden. En in die omgeving van de jonge drinker spelen alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol. In dit Preventie- en Handhavingsplan staat daarom de omgeving van de jonge drinker centraal.

### Beleidsdoelgroep en –setting

Einddoelgroep van dit Preventie- en Handhavingsplan zijn jongeren en jongvolwassenen t/m 23 jaar. Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar en het 'binge drinken' t/m 23 jaar. Het is bekend 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. 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 18-23 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 en met gemiddeld het 23ste levensjaar, de oververtegenwoordiging van de leeftijdsklasse tot en met 23 jaar in het uitgaansleven én de relatie van alcohol met het uitgaansleven (met de daarbij behorende risico's op dronkenschap, soms uitmondend in een alcoholvergiftiging) ligt de nadruk van dit plan in het bijzonder op de uitgaanssetting. Daarbij is uitgaan een breed begrip: het gaat ook om het bezoeken van evenementen en feestjes thuis.

### **Doelstellingen van het beleid**

Artikel 43a van de Drank- en Horecawet schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. Op basis van de Drank- en Horecawet kunnen twee algemene hoofddoelstellingen worden onderscheiden:

- Afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar;
- Afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

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. Gekozen is om de algemene doelstellingen te concretiseren met aandacht voor de setting waarin jongeren drinken en de doelgroep zelf.

### **Doelen in percentages**

- Eind 2020 is de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de supermarkten gestegen van 73.1% (in 2016)<sup>1</sup> naar 75%.
- Eind 2020 is de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de slijterijen gestegen van 70% (in 2016)<sup>2</sup> naar 75%.
- Eind 2020 is de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de sportverenigingen gestegen van 31.1% (in 2016)<sup>3</sup> naar 35%.
- Eind 2020 is de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de horeca gestegen van 48.5% (in 2016)<sup>4</sup> naar 55%.

### Doelgroep

- Eind 2019/2020 is het percentage jongeren onder de 18 jaar dat recent alcohol heeft gedronken, gedaald van 43.7% (in 2015)<sup>5</sup> naar 40%.
- Eind 2020 is het percentage ouders die het goed vinden dat hun kind onder de 18 jaar drinkt, gedaald van 45% (in 2015)<sup>6</sup> naar 40%.
- Eind 2020 is het percentage jongeren dat aan binge drinken doet, gedaald van 36% (in 2015)<sup>7</sup> naar 30%.

---

<sup>1</sup> Bron: Nalevingsonderzoek Nuchter 2016

<sup>2</sup> Bron: Nalevingsonderzoek Nuchter 2016

<sup>3</sup> Bron: Nalevingsonderzoek Nuchter 2016

<sup>4</sup> Bron: Nalevingsonderzoek Nuchter 2016

<sup>5</sup> Bron: E-movo 2015

<sup>6</sup> Bron: E-movo 2015

<sup>7</sup> Bron: E-movo 2015

## **Borgingsplan Nijmegen**

In het borgingsplan regionale samenwerking alcoholmatiging jeugd regio Nijmegen zijn de volgende percentages opgenomen met betrekking tot de bovenstaande doelen:

- Naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de supermarkten is gesteld op 60%.
- Naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de slijterijen is gesteld op 60%.
- Naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de sportverenigingen is gesteld op 60%.
- Naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in de horeca is gesteld op 60%.
- Het percentage jongeren onder de 18 jaar dat recent alcohol heeft gedronken is gesteld op 40% in de vierde klas van de middelbare school.
- Het percentage ouders die het goed vinden dat hun kind onder de 18 jaar drinkt, is gesteld op 30%.
- Het percentage jongeren dat aan binge drinken doet is gesteld op 30%.

Een aantal van bovenstaande percentages uit het borgingsplan komt, zoals te zien is, overeen met de doelen die dit preventie- en handhavingsplan aan de gemeente stelt. Een aantal percentages zijn al reeds behaald door de gemeente, echter een aantal percentages nog niet. De verwachting is dat een aantal percentages uit het borgingsplan ook in 2020 nog niet behaald zullen worden. Om zo reëel mogelijk te blijven, zijn een aantal doelen in 2020 dan ook lager gesteld dan in het borgingsplan zijn gesteld.



### 3. Preventie-activiteiten

Dit Preventie- en Handavingsplan kent twee einddoelgroepen: jongeren onder de 18 jaar en 18-23-jarigen. In hoofdstuk 2 werd al uitgelegd dat preventieactiviteiten het beste gericht kunnen zijn op de omgeving van deze groepen. Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om de sociale en professionele omgeving van jongeren. Daarom staan omgevingsgerichte educatieve activiteiten centraal in dit hoofdstuk. Daarbij onderscheiden we drie doelgroepen die invloed kunnen hebben op het alcoholgebruik van jongeren:

- Alcoholverstrekkers;
- Scholen;
- Ouders.

Het is niet vanzelfsprekend dat deze drie doelgroepen goed op de hoogte zijn van de risico's van alcohol voor jongeren. Vandaar dat bewustwording van de risico's een rode draad is in de educatieve interventies die worden ingezet.

#### **Alcoholverstrekkers**

Met de term alcoholverstrekkers worden alle personen bedoeld die verantwoordelijk zijn voor een adequate naleving van de eerder genoemde bepalingen in de Drank- en Horecawet. Dat kunnen zijn horecaondernemers, barpersoneel, barvrijwilligers, portiers, caissières, filiaalmanagers etc. Van deze professionals wordt verwacht dat ze de leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol kennen en naleven, evenals het verbod op doorschenken bij dronkenschap en het toelaten van personen in kennelijke staat van dronkenschap in de onderneming, vereniging of het evenement. Extra aandacht gaat uit naar de bedrijfsmanager. Uit diverse studies is gebleken dat de bedrijfsleider een cruciale rol speelt bij het naleven door het personeel en vanwege het draagvlak bij de uitvoerders. De bedrijfsleider dient dan ook altijd onderdeel uit te maken van de trainingsopzet.

#### Training

Belangrijk is vooral dat een alcoholverstrekker zich bewust is van zijn/haar verantwoordelijkheid en in staat is juist te handelen, ook wanneer er weerstand is bij de klant. Om alcoholverstrekkers hierin te bekwaamen zijn trainingsprogramma's ontwikkeld zoals Barcode voor barpersoneel, de IVA (Instructie Verantwoord Alcoholgebruik) training voor barvrijwilligers. IrisZorg voert deze trainingen uit.

#### *Mysteryshoponderzoek in 2020*

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 leeftijdsgrens te toetsen. Ze volgen een vast protocol dat is uitgewerkt door de Universiteit Twente en het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP). Met het nalevingsonderzoek kan per setting en zelfs per locatie worden bepaald hoe de naleving van de leeftijdsgrens in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook voor doortappen en het toelaten van dronken klanten kan dit onderzoek worden uitgevoerd. In het laatste geval worden acteurs ingezet die toetsen in hoeverre het barpersoneel zich aan de wet houdt en hoe het barpersoneel omgaat met dronken klanten in hun gelegenheid.

In het borgingsplan Nijmegen is afgesproken dat in 2020 een nalevingsonderzoek plaats gaat vinden rond de naleving van het schenken van alcohol bij 18 jaar en ouder.

#### **Scholen**

De school is een belangrijke pedagogische omgeving voor jongeren. Ook als het gaat om 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 relevant dat jongeren geïnformeerd raken over de risico's van alcoholgebruik. Niet zozeer 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 blijkt uit de praktijk. Dat geldt niet alleen voor jongeren, maar ook voor hun ouders. Scholen worden daarom aangemoedigd om activiteiten voor ouders rond dit thema te organiseren.

Momenteel is er in het bestuurlijk overleg met het schoolbestuur aandacht voor de gezonde school en aanverwante relevante thema's. Samen met de school ontwikkelt de gemeente in 2017 de onderwijsagenda. Vervolgens wordt er gezamenlijk een keuze gemaakt welke thema's de komende jaren prioriteit hebben.

## **Ouders**

### Alcoholopvoeding

Ouders onderschatten systematisch hoeveel hun kinderen drinken. Ze denken bovendien veelal dat het gedrag van hun puber volledig wordt bepaald door peers (o.a. vrienden), terwijl zij wel degelijk ook zelf invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kinderen (van der Vorst, 2006). De beschikbaarheid van alcohol in huis en het stellen van regels zijn geschikte instrumenten om alcoholgebruik tegen te gaan. Uit onderzoek blijkt dat kinderen van ouders die geen duidelijke regels hebben afgesproken en geen leeftijdsgrens hebben gesteld voor het drinken van alcohol al op jongere leeftijd beginnen met drinken. Ze drinken bovendien vaker dan jongeren waarvan de ouders wel een leeftijdsgrens hebben gesteld. Naast het stellen van regels zijn andere beschermende factoren: 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

Ook door regels te stellen die niet expliciet gaan over alcoholgebruik, kunnen ouders invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kind. Dan gaat het vooral over afspraken omtrent uitgaan, zoals staptijden, hoe vaak per week ze uit mogen.

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. Via diverse relevante kanalen (GGD, IrisZorg en Vraagwijzer, lokale media, ouderavonden op scholen en in sportverenigingen) worden ouders voorgelicht over een adequate opvoedstijl.

## 4. Handhavingsactiviteiten

Sinds 1 januari 2013 is, met de gewijzigde Drank- en Horecawet, de gemeente toezichthouder geworden van deze wet. 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 NVWA, die voorheen de (landelijke) verantwoordelijkheid had voor de handhaving van de Drank- en Horecawet. 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 alcoholverstreking aan minderjarigen én het voorkomen van dronkenschap onder jongvolwassenen. Deze doelstellingen sluiten aan bij de volgende wettelijke bepalingen:

### Leeftijdsgrens 18 jaar

- **Artikel 20 lid 1 en 4 van de Drank- en Horecawet:** 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 45 van de Drank en Horecawet:** het verbod op het aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben van alcohol voor personen onder de 18 jaar op voor publiek toegankelijke plaatsen.

### 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 252 Wetboek van Strafrecht:** het verbod om personen in kennelijke staat van dronkenschap alcohol te verkopen of toedienen.
- **Artikel 453 Wetboek van Strafrecht:** het verbod om zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te begeven.

### Stap 1. Hotspots inventariseren

Onder hotspots worden in dit Preventie- en Handhavingsplan verstaan: plaatsen waar de naleving van de Drank- en Horecawet in het geding is. Dat kunnen bijvoorbeeld plekken zijn waar alcohol verstrekt wordt aan minderjarigen of klanten die in kennelijke staat van dronkenschap zijn.

Door de boa's die namens de gemeente toezicht houden op de Drank- en Horecawet, wordt met regelmaat de horecagelegenheden en evenementen in onze gemeente gecontroleerd op onder andere de naleving van deze wet. Van deze controles wordt een overzicht gemaakt waaruit men kan opmaken waar de hotspots zich in onze gemeente bevinden.

Per hotspot zal in de toekomst de kans op overtredingen in kaart gebracht. Die kans wordt bepaald op basis van kenmerken zoals deurbeleid, het gebruik van

leeftijdscntrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving. De verschillende typen verkopers kunnen als volgt worden ingedeeld:

1. Permanent risico: structurele overtreders zonder systeem;
2. Beperkt risico: systeem in opbouw, uitvoering nog onvoldoende;
3. Nagenoeg geen risico: goed systeem en goede uitvoering.

Per hotspot wordt, in samenwerking met de boa toezicht Drank- en Horecawet, de volgende info verzameld:

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

#### *Evenementen*

Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen in onze gemeente. Ieder jaar wordt een evenementenkalender opgesteld waar op te zien is bij welke evenementen jongeren aanwezig zijn. Bij het overleg met de organisatie van de evenementen wordt standaard verwezen naar IrisZorg voor extra informatie hoe bijvoorbeeld de leeftijd van de jeugd het beste gecontroleerd kan worden gedurende een evenement.

#### **Stap 2. Interventiestrategie bepalen**

Op basis van de hotspotlijst worden prioriteiten vastgesteld. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen de aandacht voor de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop van 18 jaar en de bepalingen rondom dronkenschap, zoals het niet toelaten van dronken personen in een horecagelegenheid en het niet schenken aan klanten in kennelijke staat van dronkenschap. Met het herijken van de hotspots tevens de handhavingsprioriteiten opnieuw vastgesteld.

#### **Basiscontrole**

Voordat de leeftijdsgrens/dronkenschap inspecties worden uitgevoerd is het zaak de vergunningen van in ieder geval de hotspots actueel te hebben. Met een basiscontrole wordt door de BOA tweejaarlijks vastgesteld of de vergunning nog op orde is (of er überhaupt een vergunning is) en of de leidinggevende ook echt aanwezig is.

#### **Leeftijdsgrens/dronkenschap inspectie**

Gestreefd wordt naar een controlefrequentie van minimaal vier keer per jaar voor de hotspots met een permanent risico. Voor de hotspots met een beperkt risico zijn twee controles per jaar noodzakelijk om de naleving effectief te blijven beïnvloeden (Wagenaar e.a., 2005). Voor de groene categorie met een beperkt risico volstaat één controle in de twee jaar.

De inspecties zullen met name in de weekenden plaatsvinden. Samenwerking met de politie is heel belangrijk voor dronkenschap inspecties. De BOA's<sup>8</sup> hebben slechts de bevoegdheid om toezicht te houden op de artikelen uit de Drank- en Horecawet (toegang bieden aan dronken personen en naleving leeftijdsgrens). Handhaving met betrekking tot het schenken aan dronken personen is voorbehouden aan de politie.

---

<sup>8</sup> Tijdens de totstandkoming van dit Preventie- en Handhavingsplan betrof dit de extern ingehuurde toezichthouders van het Bureau Horeca Bijzondere Wetten (BHBW).

### Artikel 45 Drank- en Horecawet

Artikel 45 van de Drank- en Horecawet omschrijft het verbod op het aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben van alcohol voor personen onder de 18 jaar op voor publiek toegankelijke plaatsen. De mogelijkheid om jongeren te beboeten is in 2013 toegevoegd aan de wet en is zodoende een aanvulling op het bestaande handhavingspallet. In 2015 communiceerden de Ministeries van VWS en VenJ dat gemeentelijke boa's in de domeinen I (Openbare ruimte) en II (Milieu, welzijn en infrastructuur) ook zonder een Drank- en Horecawetdiploma bevoegd zijn om hun opsporingsbevoegdheden toe te passen ter handhaving van artikel 45, inclusief de bevoegdheid om een strafrechtelijke geldboete op te leggen.

Voor dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen de openbare (buiten)ruimte en de horeca. De handhaving op artikel 45 van de DHW in de horeca geschiedt alleen door de daarvoor opgeleide Drank- en Horecawet-BOA's. De complexiteit van het uitgaansleven maakt dat goede scholing en ervaring met dit terrein noodzakelijk is om effectief te kunnen handhaven. Voor de openbare ruimte (met name daar waar jongeren overdag hangen) kan ook de BOA zonder Drank- en Horecawet bevoegdheid handhaven. Deze krijgt hiervoor wel een speciale training voor het omgaan met weerstand en agressie.

De BOA's die onze gemeente inhuurt bij het Bureau Horeca Bijzondere Wetten beschikken allen over de benodigde scholing en ervaring. De BOA's kennen dan ook de hierboven omschreven bevoegdheid.

### **Uitvoeren van interventiestrategie**

In het beschrijven van de interventiestrategie beperken we ons tot de leeftijdsgrens/dronkenschap inspecties.

### Controles

Kern van de controlestrategie vormen de observatie inspecties die in burgerkleding uitgevoerd worden. Doel van deze controles is na te gaan of de regels nageleefd worden. Bij niet naleving wordt een maatregel genomen en volgt een herinspectie (binnen 2 maanden). Als aanvulling kunnen surveillance inspecties worden ingepland waarbij de toezichthouder opvallend zichtbaar aanwezig is (mbv herkenbare kleding). Hierbij wordt vooraf nauwkeurig geanalyseerd op welke locaties en op welke tijdstippen dit mogelijk is. Dit in verband met de veiligheid van de toezichthouder. Bepaalde evenementen zouden bijvoorbeeld geschikt zijn om zichtbaar aanwezig te zijn als toezichthouder. Samenwerking met de politie wordt bij deze acties goed voorbereid.

### Nalevingscommunicatie

Communicatie kan het effect van de handhaving versterken. Het kan bijdragen aan een verhoogde subjectieve pakkans en aan meer draagvlak voor de 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, wordt ze verder uitgewerkt in het hoofdstuk 6 dat gaat over educatieve activiteiten.

### Sanctiestrategie

De afhandeling van de geconstateerde overtredingen voor leeftijdsgrens en dronkenschap zal plaatsvinden volgens het volgende handavings-stappenplan:

**1<sup>e</sup> overtreding**

Bij de eerste overtreding wordt een waarschuwingsbrief verstuurd aan het betreffende verkooppunt. In deze waarschuwingsbrief wordt gewezen op mogelijke intrekking Drank- en Horecawetvergunning

**2<sup>e</sup> overtreding (binnen 1 jaar)**

Bij de tweede overtreding binnen een jaar wordt een bestuurlijke boete opgelegd aan het betreffende verkooppunt. Tevens wordt hierbij opnieuw een waarschuwingsbrief verzonden waarin wordt gewezen op mogelijke intrekking Drank- en Horecawetvergunning of tijdelijke ontzegging alcoholverkoop bij een derde overtreding.

**3<sup>e</sup> overtreding (binnen 1 jaar)**

Ontzegging alcoholverkoop voor drie weken of intrekking of schorsen van de Drank- en Horecawetvergunning.

## 5. Regelgevende activiteiten

De Drank- en Horecawet geeft gemeenten verschillende verordenende bevoegdheden. De modelverordeningen die gemaakt zijn door de VNG en door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) geven mooi aan welke mogelijkheden er zijn. Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijke Preventie- en Handhavingsplan. Toch is het een onmisbare factor in een integraal alcoholbeleid. Om die reden bevat dit hoofdstuk een basispakket van maatregelen, welke grotendeels ook vastgesteld zijn in de Algemene Plaatselijke Verordening West Maas en Waal.

In het licht van de twee hoofdthema's van dit plan (leeftijdsgrens en dronkenschap) is bekeken welke verordende bevoegdheden een expliciete meerwaarde hebben in het terugdringen van de alcoholproblematiek. Daarbij is gekozen voor de volgende maatregelen:

- Happy Hours beperken;
- Voorwaarden stellen aan evenementen;
- Beperken schenktijden paracommercie.

### Happy hours beperken

Onderzoek laat zien (Meier e.a., 2008) dat de prijs van alcohol een belangrijke voorspeller is voor gebruik. En dat met prijsinterventies gebruik beïnvloed kan worden. Het verhogen van alcoholprijzen heeft zelfs het meeste impact op drinkers die heel veel drinken. Daarmee is deze maatregel effectief in het tegengaan van dronkenschap. Omdat dronkenschap en uitgaan sterk aan elkaar gerelateerd zijn, is het volgende artikel opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening West Maas en Waal:

#### Artikel 2:34g APV Verbod prijsacties

Ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaliteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.

De Drank- en Horecawet maakt het mogelijk happy hours gedeeltelijk te verbieden. De meest excessieve acties (meer dan 40% korting) kunnen worden afgetopt middels het bovenstaande artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening.

### Voorwaarden stellen aan evenementen

Het naleven van de leeftijdsgrens 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. Door de schaalgrootte, tijdelijke personeelskrachten en het gebrek aan een structurele controlesystematiek is de naleving vaak slecht. De Drank- en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de Drank- en Horecawet, zoals dat bij evenementen het geval is (artikel 35, lid 2).

Van die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt door een 'alcoholverstrekkingsplan' in de aanvraag van de ontheffing ex art. 35 lid 2 Drank- en Horecawet te laten overleggen. Met het alcoholverstrekkingsplan wordt de aanvrager verplicht om te omschrijven hoe ze op leeftijd (en zaken als dronkenschap) gaan controleren. Dit alcoholverstrekkingsplan wordt tevens overlegd aan de boa toezicht Drank- en Horecawet welke bij het evenement zal gaan controleren. Tevens wordt bij de evaluatie van het evenement de uitvoering van het alcoholverstrekkingsplan besproken.

### *Inzet IrisZorg*

Een andere voorwaarde die de gemeente aan de organisatoren van evenementen die een ontheffing aanvragen stelt, is het contact leggen met een adviseur Preventie van IrisZorg voor een adviesgesprek over de naleving. IrisZorg geeft advies over de naleving en welke mogelijkheden men heeft voor de leeftijdscontroles. Daarnaast kan IrisZorg advies geven bij het opstellen van het alcoholverstrekkingsplan.

### **Beperken schenktijden paracommercie**

Het vastleggen van de schenktijden in de paracommercie is een wettelijke verplichting voor gemeenten. Het beperken van schenktijden niet. Toch is het verstandig de schenktijden in sportverenigingen en jongerencentra, zeker daar waar veel jongeren komen, niet te ruim te maken. Achterliggende gedachte is de wetenschap dat ruime schenktijden leiden tot meer consumptie. Ook is het de vraag of het vanuit normatief oogpunt wenselijk is dat tieners tijdens sport en spel van 's ochtend vroeg tot 's avonds laat geconfronteerd worden met het alcoholgebruik van anderen. In de Algemene Plaatselijke Verordening West Maas en Waal zijn daarom de volgende artikelen opgenomen:

#### Artikel 2:34a APV Schenktijden paracommerciële inrichtingen

Het is verboden in paracommerciële inrichtingen alcoholhoudende drank te verstrekken buiten de in onderstaand schema opgenomen schenktijden:

Maandag tot en met zondag	Vanaf een uur vóór tot een uur ná de activiteit.
---------------------------	--------------------------------------------------

#### Artikel 2:34b APV Andere schenktijden voor bepaalde typen paracommerciële inrichtingen

In afwijking van het bepaalde in artikel 2:34a hanteren de in onderstaand schema opgenomen typen paracommerciële inrichtingen de hierna opgenomen schenktijden:

Inrichtingen die in beheer zijn bij een rechtspersoon met een <b>sportieve</b> doelstelling, te weten tennisverenigingen.	Bij sportieve activiteiten	Vanaf één uur vóór tot één uur ná de sportactiviteit.
	Bij overwegend jeugd sportactiviteiten	Vanaf 14.00 uur.

Inrichtingen die in beheer zijn bij een rechtspersoon met een <b>sportieve</b> doelstelling, te weten voetbalverenigingen.	Bij sportieve activiteiten	Ma t/m vr 19.00–23.00 uur Za 11.00–23.00 uur Zo 11.00–19.00 uur
	Bij overwegend jeugd sportactiviteiten	Vanaf een half uur ná de sportactiviteit.



## 6. Communicatieve activiteiten

### **Nalevingscommunicatie**

Naleving van de wet kan naast individuele training worden beïnvloed door nalevingscommunicatie. Nalevingscommunicatie omvat alle vormen van communicatie (media, persoonlijk, internet etc.) die gericht is op het stimuleren van naleving. Doel van nalevingscommunicatie is om een gedragsverandering te veroorzaken bij de doelgroep. Dit kan onder andere door met communicatie over toezichtresultaten de subjectieve pakkans te vergroten. Daarom wordt in samenwerking met de afdeling communicatie een nalevingscommunicatieplan ontwikkeld. Dit kan ook worden ingezet voor andere nalevingsproblemen die in de gemeente spelen. 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 (het belang van) de regels naleving in de weg staat. Hierbij zal aangesloten worden bij landelijke acties, zoals informatieve acties vanuit de organisatie NIX18.

#### *Dreigende communicatie*

Communicatie over controles, sancties, uitbreiding toezichtcapaciteit, toezichthouders in uniform. Deze vorm beïnvloedt de subjectieve pakkansbeleving en kan effectief zijn als blijkt dat de regels bewust overtreden worden.

#### *Normatieve communicatie*

Bijvoorbeeld een interview met een ondernemer die de regels goed naleeft, een nieuwsbericht over het mysteryshoponderzoek in 2020 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.

## 7. Uitvoering

Uitgangspunt van dit plan is het beïnvloeden van de omgeving van de jonge drinker opdat deze 'verleid' wordt meer gezonde en veilige keuzes te maken met betrekking tot alcohol. Zoals in hoofdstuk 2 is 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.

### **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:

<b>Politie/BOA's</b>	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).
<b>Ondernemers/verenigingen</b>	Nalevingscommunicatie, meedenken over systeemontwikkeling, training personeel/vrijwilligers.
<b>Gezondheidsorganisaties</b>	Partners als de GGD en IrisZorg zijn belangrijk bij de uitvoering en ontwikkeling van educatieve interventies.

### **Regionale samenwerking**

Alcoholproblemen zijn een gemeente overstijgend probleem. De aankoop, het gebruik en de gevolgen hangen samen met vele factoren binnen en buiten de gemeentegrenzen. Jongeren zijn mobiel en drank ook. Een puur lokale benadering van dit probleem is effectiever als aanliggende gemeenten deze aanpak (grotendeels) delen. Daarom is regionale afstemming van belang. Zoals reeds eerder aan de orde gekomen in dit plan, is de gemeente een borgingsplan op het gebied van preventie aangegaan met de regio Nijmegen. In tegenstelling tot de preventieactiviteiten ligt de samenwerking op het gebied van de handhavingsactiviteiten in de regio Rivierenland. In deze regio werkt onze gemeente samen met de gemeente Neder-Betuwe, Culemborg en Buren.

## **8. Evaluatie**

Voor de evaluatie van het Preventie- en Handhavingsplan is een kleine cyclus ontworpen:

- Elke vier jaar komen de nalevingscijfers uit nalevingsonderzoek (voor zowel de leeftijdsgrens als dronkenschap).
- Elke vier jaar vindt een uitgebreide evaluatie plaats waarbij zowel naar de effecten van het beleid als achterliggende verklaringen hiervoor wordt gekeken. Zo wordt vastgesteld welke beleidsinterventies goed hebben gewerkt en welke niet. Op basis hiervan kan het nieuwe plan worden bijgesteld.

## Literatuurlijst

- Babor e.a. (2010). *Alcohol no ordinary commodity*. Oxford: University press.
- Bieleman, B., Kruize, A. & Zimmerman, C. (2011). *Monitor alcoholverstreking jongeren 2011*. Groningen: Intraval.
- Bieleman, B., Kruize, A. & Mennes, R. (2015). *Plannen in kaart. Inventarisatie preventie- en handavingsplannen Drink- en horecawet 2015*. Groningen: Intraval.
- Boelema, S. (2014). *Alcohol use in adolescence. A longitudinal study on its effects on cognitive functioning*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- 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.
- Dalen, W.E. van, 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
- Dijck, D. van, & Knibbe, R.A. (2005). *De prevalentie van probleemdrinken in Nederland: Een algemeen bevolkingsonderzoek*. Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- 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.
- de Looze, M., van Dorsseleer, S., de Roos, S., Verdurmen, J., Stevens, G., Gommans, R., van Bon-Martens, M., ter Bogt, T. & Vollebergh, W. (2014). *HBSC 2013, Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Meier, P. et al. (2008). The independent review of the effects of alcohol pricing and promotion. Summary of Evidence to Accompany Report on Phase 1: Systematic Reviews. School of Health and Related Research, University of Sheffield, UK.
- Reynolds, R.I. (2003). *Building Confidence in Our Communities*. London: London Drug Policy Forum.
- Roodbeen, R., Lie, K.J. & Schelleman-Offermans, K. (2014). *Alcoholverkoop aan jongeren 2013*. Nuchter, kenniscentrum leeftijdsgrenzen.
- Sannen, A., de Greeff J. (2015). *Preventie- en Handavingsplan. Drie verhalen uit de praktijk*. Utrecht: Trimbos-instituut
- 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., Dorsseleer, 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