



Preventie- en Handhavingsplan Alcohol Gemeente Eemsmond

Juni 2014



Inhoudsopgave

	Inleiding	3
1.	Risicoanalyse	5
1.1	Cijfers	5
1.2	Gevolgen	5
1.3	Hoe komen ze eraan	5
2.	Beleidsfocus	7
2.1	Doelgroepen	7
2.2	Doelstellingen	8
2.3	Beleidsdoelen op korte termijn	8
2.4	Focus	9
3.	Educatie	10
3.1	Ouders en thuissituatie	10
3.2	Onderwijs	11
3.3	Alcoholverstrekkers	12
3.4	Concrete acties	12
4.	Regelgeving	13
4.1	Voorwaarden stellen aan evenementen	13
4.2	Vaststellen schenktijden paracommercie	13
4.3	Concrete acties	13
5.	Handhaving	14
5.1	Handhavingsactiviteiten	14
5.2	Hotspots inventariseren	15
5.3	Interventiestrategie bepalen	16
5.4	Uitvoeren van interventiestrategie	16
	5.4.1 Controles	16
	5.4.2 Nalevingscommunicatie	16
5.5	Sanctiestrategie	16
5.6	Effectmeting en evaluatie	17
6.	Uitvoeringsaspecten	18
6.1	Samenwerking met externe partners	18
6.2	Coördinatie vanuit integraal DHW-team	18

Bijlage 1: Maatregelenmatrix per setting

Bijlage 2: Uitgewerkte maatregelenmatrix per setting (concreet)

Bijlage3: Urenraming werkorganisatie DEAL

Inleiding

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

Per 1 januari 2014 is deze gewijzigde DHW op twee punten opnieuw aangepast. De leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol is verhoogd naar 18 jaar, en de gemeenten hebben de verplichting opgelegd gekregen om vóór 1 juli 2014 een integraal Preventie- en Handhavingsplan (PenH-plan) op te stellen en voor te leggen aan de gemeenteraad. Gemeenten zijn daarmee de belangrijkste uitvoerder van de DHW geworden. Zowel op juridisch-, handhavings- als op educatief vlak is de gemeente de regisseur van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte PenH-plan, geregeld in artikel 43a van de DHW, is in feite de wettelijke bekrachtiging van dit gegeven.

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

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

Dit plan sluit prima aan bij het gezondheidsbeleid en het beleidsplan Jeugd van de gemeente Eemsmond. Zo staat in het Beleidsplan Jeugd het volgende:

"De opgave waar we voor staan is niet alleen een opgave voor de gemeente. Kinderen en jongeren bewegen zich in een veelzijdige omgeving – onderwijs, sport, cultuur, jongerencentra, cafés, op straat, in zorg- en naarmate ze ouder worden ook steeds vaker buiten onze gemeentegrenzen. Dat vergt het bewustzijn bij ons en bij al onze partners die met jongeren te maken hebben dat sprake is van een gedeelde opgave en daarmee ook een gedeelde verantwoordelijkheid."

En is in ons gemeentelijk gezondheidsbeleid het volgende te lezen:

"In de basis wil de gemeente Eemsmond zich primair preventief inzetten op gezond gedrag bij de jeugd en de voorwaarden die daarvoor nodig zijn."

Voor het maken van meer 'gezonde keuzes' is het beschikken over informatie van belang, bijvoorbeeld informatie over wat gezond of ongezond is en wat de gezondheidsrisico's zijn. Voorlichting en educatie spelen hierbij een belangrijke rol.

Jongeren zijn gevoelig voor de druk uit de omgeving. Zij willen graag bij de groep leeftijdsgenoten horen en laten zich daardoor gemakkelijk leiden door de normen en waarden van die groep. Weerbaar leren helpt om eigen keuzes te kunnen maken en daar aan vast te houden."

Vanuit de uitvoeringsmatrix van het gezondheidsbeleid zijn onderdelen meegenomen in dit plan.

Voor zowel het gezondheidsbeleid als het jeugdbeleid geldt dat daarin met name de integraliteit van de verschillende onderwerpen en de afstemming daarvan een belangrijke rol speelt.

1. Risicoanalyse

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

1.1 Cijfers

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

1.2 Gevolgen

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

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

1.3 Hoe komen ze er aan?

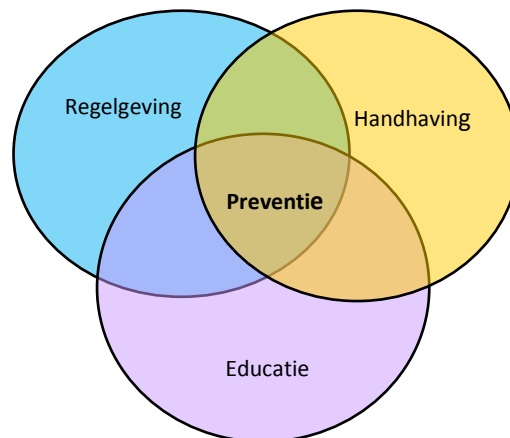
De controle op verstrekking van alcohol onder de 18 jaar is cruciaal. Ouders zijn eerstverantwoordelijk, maar nemen die rol veelal onvoldoende. In 2012 verbood slechts 30% van de ouders hun kind onder de 16 jaar (de toenmalige alcoholleeftijd) om alcohol te drinken, 26% vond het goed of zegt er niets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

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

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

2. Beleidsfocus

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



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

2.1 Doelgroepen

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

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

Wij richten ons in dit plan primair op de eerstverantwoordelijke doelgroepen, dat zijn de ouders en de aanbieders van alcohol. Daarnaast ook op de school- en vrijetijdsomgeving van de jongeren; wij zien dit als een belangrijk intermediair kanaal om onze doelstellingen te bereiken. Wij kiezen onszelf als gemeente mede als doelgroep voor ons beleid omdat wij verantwoordelijk zijn voor de regelgeving, toezicht en handhaving, en die verantwoordelijkheid duurzaam willen beleggen bij de betrokken uitvoerende afdelingen.

2.2 Doelstellingen

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

Op basis daarvan onderscheiden we dan drie algemene doelstellingen:

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

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

2.3 Beleidsdoelen op korte termijn

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

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

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

2.4 Focus

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

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

3. Educatie

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

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

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

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

Ons uitgangspunt is dat alleen een samenhangende combinatie van de drie vormen van educatie (kennis, houding en vaardigheden), die consequent op meerdere domeinen worden ingezet, bijdragen aan een gewenste gedragsverandering. We zien jongeren en betrokken volwassenen (ouder, onderwijzer, barmedewerker, winkelier) daarbij niet als een tegenstander of een “onwetende” die nog overtuigd moet worden van het gelijk om alcoholgebruik onder jongeren te verminderen. We beschouwen daarom (sport)verenigingen, dorpshuizen en horeca niet alleen als alcoholverstrekkers, maar tevens als medestander in het voorkomen van alcoholgebruik onder de 18 jaar en verminderen van alcoholgebruik onder jongeren vanaf die leeftijd. We gaan er dus in de basis vanuit dat veruit de meeste betrokkenen allemaal willen dat jongeren gezond opgroeien en zich aan regels houden. Geen betutteling daarom, maar ook geen gebruik van “eigen verantwoordelijkheid” en “zelfregulering” als argument om als gemeente afzijdig te blijven bij educatie en communicatie. Hoe we als gemeente onze educatieve rol oppakken staat hieronder per domein weergegeven.

3.1 Ouders en de thuissituatie

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

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

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

3.2 Onderwijs

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

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

De bestaande interventie programma's als *"de gezonde school"* (voor basis - en voortgezet onderwijs) en *"de gezonde school en genotmiddelen"* (voor voortgezet onderwijs specifiek) en specifiek voor de provincie Groningen *"Van 16 naar 18, Maklukzat"*, zetten bij uitstek in op de combinatie van kennis, betrokkenheid en vaardigheden. Deze programma's brengen we daarom actief onder de aandacht van onze scholen.

De GGD is verantwoordelijk voor de realisatie van de contactmomenten met kinderen binnen het onderwijs. We vragen de GGD expliciet om hierbinnen ook het eventuele alcoholgebruik onder jongeren mee te nemen. Met name het nieuwe contact moment 14+, dat in het schooljaar 2014/2015 wordt ingevoerd, biedt hiervoor aanvullende en goede mogelijkheden.

Schoolfeesten, excursies en studiereizen zijn van oudsher momenten waar het alcoholgebruik van scholieren, maar ook van docenten en begeleiders onderwerp van discussie zijn. Een goed

schoolprogramma heeft in ieder geval duidelijke regels hiervoor opgesteld. Gelijkluidende regels op dit terrein verhogen het draagvlak en de herkenbaarheid. We gaan daarom ook de mogelijkheden onderzoeken of de scholen hun interne regels (nog nader) op elkaar kunnen afstemmen. Bekeken wordt of (en zo ja hoe), de gemeentelijke handhavers/toezichthouders scholen kunnen ondersteunen. Ten slotte zullen we scholen wijzen op de mogelijkheden die vrijwilligersorganisaties als Veilig Verkeer Nederland voor hen kunnen bieden.

3.3 Alcoholverstrekkers

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

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

3.4 Concrete acties

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

4. Regelgeving

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

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

- Voorwaarden stellen aan evenementen
- Vaststellen schenktijden paracommerciële instellingen

4.1 Voorwaarden stellen aan evenementen

Uit onderzoek (Roodbeen e.a., 2014) blijkt dat het naleven van de leeftijdsgrens voor alcohol voor veel alcoholverstrekkers moeilijk is. Dit geldt ook voor het naleven van de bepalingen rondom dronkenschap en doortappen. Op evenementen is de naleving veelal nog een stuk lastiger. Door de schaalgrootte, de inzet van tijdelijke personeelskrachten en het gebrek aan een structurele controlesystematiek, is de naleving vaak slecht. De DHW biedt 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 om een 'alcoholmodule' in de aanvraag van de ontheffing mee te nemen. Met de alcoholmodule worden aanvragers verplicht om te omschrijven hoe ze op leeftijd (en zaken als dronkenschap) gaan controleren.

4.2 Vaststellen schenktijden paracommercie

Gemeenten zijn wettelijk verplicht (art. 4 DHW) regels te stellen omtrent (o.a.) de schenktijden voor paracommerciële rechtspersonen. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de kantines van sportverenigingen en jongerencentra. Deze regels hebben wij vastgelegd in de Drank- en Horecaverordening Eemsmond, welke op 20 december 2013 in werking is getreden. De schenktijden die in deze verordening zijn opgenomen maken integraal deel uit van dit PenH-plan.

4.3 Concrete acties

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

5. Handhaving

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

5.1 Handhavingsactiviteiten

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

1. Hotspots inventariseren
2. Interventiestrategie bepalen
3. Uitvoeren van interventiestrategie
4. Effectmeting en evaluatie

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

Leeftijdsgrens 18 jaar (sinds 01-01-2014)

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

Dronkenschap/doorschenken

- Artikel 20, lid 5 van de Drank- en Horecawet: het verbod om personen in kennelijke staat van dronkenschap toe te laten in een horecazaak of op het terras.
- Artikel 45: het is degenen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, met uitzondering van personen van 16 of 17 jaar die dienst doen in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, waaronder begrepen het zijn van barvrijwilliger in een inrichting in beheer bij een paracommerciële rechtspersoon, verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering

van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt.

- Artikel 252 Wetboek van Strafrecht: verbod om dronken personen te schenken.
- Artikel 453 Wetboek van Strafrecht: verbod om zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te begeven.

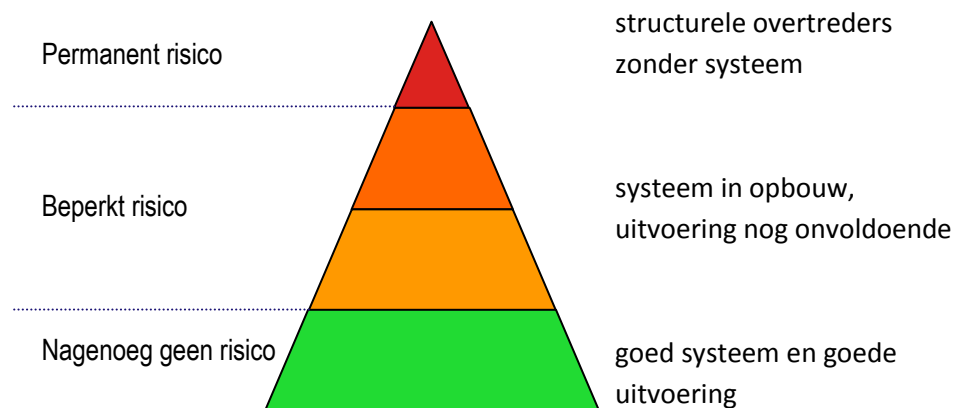
5.2 Hotspots inventariseren

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

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- supermarkten- slijterijen- horeca- evenementen | } | professionals en structureel karakter |
| <ul style="list-style-type: none">- (sport)kantines- jongerencentra- dorps- en buurthuizen- scholen- openbare ruimte | } | semi/non professionals
meestal tijdelijk karakter |

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

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



Per hotspot wordt de volgende info verzameld:

- naam en adres bedrijf
- rechtspersoon
- openingstijden, data (voor evenementen)
- toegangsbeleid (indien bekend)
- doelgroep
- tijden waarop jongeren het bedrijf bezoeken
- nalevingshistorie

- bijzonderheden (veiligheid, bedrijfsfilosofie)

Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen. Vanuit de evenementenkalender wordt gekeken naar evenementen die bijzondere aandacht nodig hebben in het kader van het alcoholmatigingsbeleid.

5.3 Interventiestrategie bepalen

Op basis van o.a. de hotspotlijst worden prioriteiten t.a.v. het toezicht vastgesteld. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan het voorkomen van het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 18 en het verantwoord omgaan met alcohol vanaf die leeftijd. Over het uitvoeren van de toezichttaken heeft onze gemeente afspraken gemaakt met de werkorganisatie DEAL (in bijlage 3 is een urenoverzicht opgenomen). Het jaar 2014 zal daarbij vooral in het teken staan het inventariseren en registreren van de horeca (in brede zin van het woord). Aan het eind van deze periode zal een risicomatrix worden opgesteld, aan de hand waarvan keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de taken op gebied van toezicht en handhaving van de DHW in het algemeen, en op het terrein van het alcoholgebruik onder jongeren in het bijzonder.

5.4 Uitvoeren van interventiestrategie

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

5.4.1 Controles

Kern van de controlestrategie vormen de observatie-inspecties die in burgerkleding uitgevoerd worden. Doel van deze controles is nagaan of de regels nageleefd worden. Bij niet-naleving wordt een maatregel genomen. De te nemen maatregelen worden verder uitgewerkt in een handhavingsstrategie voor de Drank- en Horecawet (per artikel).

5.4.2 Nalevingscommunicatie

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

5.5 Sanctiestrategie

De afhandeling van de geconstateerde overtredingen voor leeftijdsgrenzen en dronkenschap zal plaatsvinden volgens het volgende handhavings-stappenplan. Dit plan zal per artikel verder worden uitgewerkt. Het stappenplan ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

1^e overtreding

- Waarschuwen mondeling/schriftelijk en informeren over te nemen maatregelen ter voorkoming van overtreding.

2^e overtreding (binnen 12 maanden)

- Bestuurlijke boete en voorlichting over te nemen maatregelen en sanctioneringsbeleid.

3^e overtreding (binnen 12 maanden)

- Opnieuw een bestuurlijke boete met mogelijkheid tot tijdelijke ontzegging alcoholverkoop (maximaal 12 weken) of intrekking van de vergunning.

De sanctiestrategie zal geconcretiseerd worden in een uitvoeringsplan, waarin uitvoerig van geval tot geval zal worden beschreven op welke wijze wordt gesanctioneerd. Hierbinnen is de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen paracommerciële en commerciële horeca.

5.6 Effectmeting en evaluatie

Het effect van de interventiestrategie op de naleving van de leeftijdsgrens en het toelaten en schenken aan dronken klanten wordt gemeten aan de hand van de rapportage en het jaarverslag van de toezichthoudende uitvoeringsorganisatie, als ook de Jeugdgezondheidsenquête van de GGD.

6. Uitvoeringsaspecten

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

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

6.1 Samenwerking met externe partners

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

Scholen	Bestuurlijk overleg (via de Lokale Educatieve Agenda). Inzet preventieactiviteiten via maatschappelijke organisaties, informatievoorziening richting ouders, schoolveiligheidsplan.
Politie	Veiligheid tijdens inspecties en eventuele samenwerking met betrekking tot de aanpak van doortappen vanuit het Wetboek van Strafrecht en openbare dronkenschap (artikel 252 resp. 453). De handhaving van het verbod op het bezit van alcohol in de openbare ruimte kan behalve door BOA's ook door de politie worden uitgevoerd. De politie geeft eveneens HALT-verwijzingen af bij overtredingen.
Ondernemers, verenigingen en stichtingen	Nalevingscommunicatie, samenwerking bij evenementen, Training personeel/ vrijwilligers, nadere vrijwillige afspraken met sportverenigingen en buurthuizen.
Gezondheidsorganisaties	Partners als de GGD en de Instellingen voor verslavingszorg zijn belangrijk bij de uitvoering en ontwikkeling van educatieve interventies.

6.2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team

De coördinatie van de uitvoering van dit plan ligt bij een samengesteld team van de onderdelen OOV, Volksgezondheid/jeugd, Vergunningverlening en Toezicht. Dit integrale team komt eens per maand bij elkaar om de voortgang te monitoren en uitvoeringsafspraken te maken. Eens per kwartaal zullen de betrokken portefeuillehouder worden geïnformeerd over de voortgang. Het team zal worden gecoördineerd door een beleidsambtenaar die ook de functionele ambtelijke verantwoordelijkheid draagt voor dit thema. Er worden daarnaast een bestuurlijke trekker en een verantwoordelijk manager vastgesteld. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang.

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

Bijlage 1: Schematisch overzicht maatregelen per beleidspijler

Maatregelenmix per setting

Setting	Handhaving	Regelgeving	Educatie
Detailhandel	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Three strikes out	-	- Nalevings-communicatie - Trainingen - Communicatie over DHW en alcoholregels
Horeca/ evenementen	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Toezicht doorschenken -Handhavingsstappenplan - Toezicht naleving dhw regels - Alcoholbezit voor publiek toegankelijke plaatsen	- Aanvullende eisen tav ontheffing DHW bij evenementen - Horecaconvenant -Drank en Horecaverordening Eemsmond	-Nalevings-communicatie -Training barpersoneel - Communicatie over DHW en alcoholregels (tijdens vooroverleg)
Thuis/ouders	- Hokken en Keten	-Bouwregelgeving -Brandveiligheid -DHW - Hokken en Ketenbeleid (2015)	-Alcoholopvoeding -Uitgaansopvoeding - Communicatie over DHW en alcoholregels in buurt en clubhuizen
Sport/ Jongerencentra/ Dorps- en buurthuizen	-Toezicht leeftijdsgrenzen -Toezicht doorschenken -Handhavingsstappenplan	Schenktijden beperken. Paracommerciële verordening sinds 20-12-2014	-Training barvrijwilligers -Nalevings-communicatie - Communicatie over DHW en alcoholregels
Scholen	Ondersteuning door BOA bij schoolfeesten	Overleg over interne regels op school	- Overleg scholen over alcoholvoorlichting aan ouders - Communicatie over DHW en alcoholregels
Openbare ruimte	Toezicht openbare dronkenschap/ alcoholbezit -18 in de openbare ruimte	- APV - DHW	Campagne

Bijlage 2: Schematisch overzicht maatregelen per beleidspijler (concreet)

Uitgewerkte maatregelenmix per setting

	Activiteit	Doelgroep	Uitvoering	Regie	Programma	Planning
Educatie	Jongerencampagne Van 16 naar 18? Maklukzat!	Jongeren 12-19 jaar, ouders, sociale omgeving	Projectteam o.l.v. convenant Alcohol&Jongeren	GGD Groningen	Economie & Maatschappij	2014
	Verslavingspreventie 'Ik Wait Wat Ik Dou'	Basisonderwijs	GGD Groningen	GGD Groningen	Economie & Maatschappij	2014/2015
	Gezonde School en Genotsmiddelen	Voortgezet onderwijs	Verslavingszorg Noord Nederland	Verslavingszorg Noord Nederland	Economie & Maatschappij	2014/2015
	De Gezonde School	Basis- en voortgezet onderwijs	GGD Groningen	GGD Groningen	Economie & Maatschappij	2014/2015
	Brief + folder voor ouders van kinderen uit groep 8	Ouders van kinderen basisonderwijs (groep 8)	Verslavingszorg Noord Nederland	Verslavingszorg Noord Nederland	Economie & Maatschappij	2014
	Actueel houden van de website www.kwaitwel.nl	Basis- en voortgezet onderwijs	GGD Groningen	GGD Groningen	Economie & Maatschappij	doorlopend
	Informeren reguliere horeca (horecaoverleg)	Commerciële alcoholverstrekkers (reguliere horeca, supermarkten en slijterijen)	Gemeente Eemsmond	Gemeente Eemsmond	Bestuurszaken	2014
	Informeren paracommerciële horeca (bijeenkomsten)	Paracommerciële alcoholverstrekkers (sportverenigingen, jeugdsozen en dorpshuizen)	Gemeente Eemsmond	Gemeente Eemsmond	Demografie & Leefbaarheid	2014/2015
	100% fit biedt IVA & VIVA aan	Alcoholverstrekkers	Gemeente Eemsmond (100% fit)	Gemeente Eemsmond	Demografie en Leefbaarheid	doorlopend
Regelgeving	Hokken en ketenbeleid	Jongeren 12-19 jaar, ouders en eigenaren	Werkorganisatie DEAL	Gemeente Eemsmond	Bestuurszaken	2015
	Actualiseren Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	Jongeren 12-19 jaar	Gemeente Eemsmond	Gemeente Eemsmond	Bestuurszaken	2014
Handhaving	Samenstellen en bijhouden van hotspots	Alcoholverstrekkers (horeca en verenigingen)	Werkorganisatie DEAL/Bijzondere opsporingsambtenaren	Gemeente Eemsmond	Bestuurszaken	2014
	Handhaven op APV en Drank- en Horecawet	Alcoholverstrekkers en jongeren	Bijzondere opsporingsambtenaar	Gemeente Eemsmond	Bestuurszaken	2014/2015
	bijhouden evenementenkalender	Evenementen-organisaties	Gemeente Eemsmond	Gemeente Eemsmond	Uitvoering	doorlopend

Bijlage 3: Urenoverzicht werkorganisatie DEAL

- Zorgen voor een actueel vergunningenbestand van alle drankverstrekkers;
Een aantal inrichtingen die hieraan voldoen worden in 2014 bezocht en gecontroleerd of de vergunning in orde is. Tijdens dit bezoek wordt tevens informatie gegeven over de nieuwe wet en regelgeving, per inrichting wordt een rapportage aangeleverd met bevindingen. Tevens controle op de aanwezige speelautomaten tijdens deze controles ($40 \times 3 = 120$ uur).
 - Toezicht op paracommerciële inrichtingen;
De 15 á 20 inrichtingen worden in 2014 minimaal 2 keer onaangekondigd bezocht voor een controle ($20 \times 3 = 60$ uur).
 - Controle op leeftijdsgrenzen bij supermarkten, risicovolle evenementen en zogenaamde hotspots;
 - Supermarkten worden 2 keer bezocht ($16 \times 2 = 32$ uur).
 - Controle evenementen en hotspots ($20 \times 3 = 60$ uur).
 - Klachten en meldingen D&H zaken;
Naar schatting 25 klachten ($25 \times 3 = 75$ uur).
 - Controle op sluitingstijden horecabedrijven inclusief buurt en clubhuizen ($40 \times 1 = 40$ uur).
 - Nachtelijke geluidcontroles bij horeca-inrichtingen ($6 \times 8 = 48$ uur).
- Rapportage zal plaatsvinden op de met de DEAL- gemeenten afgesproken momenten (juni/september + eindrapportage)