

Preventie- en Handhavingsplan Gemeente Den Helder

Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet

Periode 2015-2016

Vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad

van 25 januari 2016 nr.RB15.0105

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt in gegaan op de formele noodzaak voor het opstellen van dit Preventie- en Handhavingsplan (verder: PenH-plan). Daarna wordt in hoofdstuk twee een analyse gegeven van de oorzaken van het alcoholgebruik bij met name jongeren en de gevolgen die dit met zich brengt voor wat betreft de gezondheid en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke kosten. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven waarom het uit beleidseffectiviteit noodzakelijk is om een integraal PenHplan vast te stellen.

In Hoofdstuk 4 wordt een evaluatie gegeven van de beleidsmaatregelen die tussen 2005 t/m 2013 zijn genomen.

In hoofdstuk 5 van dit plan worden de doelstellingen geformuleerd die in de komende planperiode moeten worden bereikt.

In de hoofdstukken 6 t/m 8 wordt ingegaan op de middelen die worden ingezet om de in Hoofdstuk 5 geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Zo wordt in hoofdstuk 6 uiteengezet welke handhavingsmiddelen worden gebruikt en de wijze waarop de keuze tot stellen van prioriteiten wordt gedaan. In Hoofdstuk 7 wordt de regelgeving besproken en de doelstellingen van deze regelgeving. Tenslotte wordt in Hoofdstuk 8 de middelen aangegeven die zullen worden ingezet voor voorlichting en educatie.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Gemeenten zijn sinds 2014 de belangrijkste uitvoerder van de Drank- en Horecawet geworden. Zowel op juridisch-, handhavings-, en 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. Zo moet op grond van het derde lid van dit artikel het PenH-plan in ieder geval de navolgende punten te bevatten:

- a. de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- b. de acties die 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;
- c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- d. de resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Voor het nu voorliggende PenH-plan is gebruik gemaakt van het in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport door het Trimbos instituut opgestelde voorbeeldplan. Dit PenH-plan focust zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samenkomen en elkaar kunnen versterken. Het is geen samenvoeging van het gehele preventie- en handhavingsbeleid voor alcohol binnen de gemeente. Ook is het geen uitvoeringsplan. Voor zowel het preventie als het handhavingsdeel zullen bepaalde zaken in de praktijk nog verder moeten worden geoperationaliseerd. Dit kan in sommige gevallen zorgen voor overlappings met bestaande gemeentelijk beleidsnotities en plannen. Zaken die al in het preventie- of handhavingsbeleid zijn omschreven, komen gedeeltelijk weer terug in het PenH-plan. Dit plan bevat overlappings met bestaande gemeentelijke beleidsnotities en plannen. Dit is niet verwonderlijk omdat artikel 43a DHW hiermee de integrale opzet van het gemeentelijke alcoholbeleid in het PenH-plan wil bevorderen. Dit betekent dat preventie, educatie, regelgeving en handhaving samen worden ingezet om doelen te bereiken.

Voor Den Helder is de hierboven omschreven integrale aanpak niet nieuw. Vanaf 2007 is het preventie en handhavingsbeleid gezamenlijk opgepakt door de gemeenten in Noord-Holland Noord. In 2007 startte de uitvoering van het project Westfrisse Jeugd in West-Friesland. Later volgde het project Helder in de Kop in de Kop van Noord-Holland en Nuchter Noord Kennemerland in Noord-Kennemerland. In 2012 zijn deze afzonderlijke projecten samengevoegd tot één project voor Noord-Holland Noord "In Control of Alcohol" (Kadernota Jeugd, Alcohol&Drugs 2012-2015).

Op dit moment is in Regionaal verband een vervolg op de nota "In Control of Alcohol in voorbereiding" Naar verwachting zal deze vervolgstap eind 2016 gereed zijn voor besluitvorming. De nu voorliggende nota is bestemd om de periode 2015-2016 te overbruggen. Het gaat dus om een relatief korte tijdsperiode. Om deze reden is er voor gekozen om de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de nota "In Control of Alcohol" te continueren en bevat daarom geen beleidswijzigingen. Eventueel nieuw beleid komt aan de orde in het eind 2016 vast te stellen PenH-plan.

Hoofdstuk 2

Probleemanalyse

2.1 Oorzaken

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).

Er zijn vanuit de literatuur¹ diverse factoren aan te wijzen die van invloed zijn op het alcoholprobleem:

- alcohol is ruim beschikbaar en goedkoop
- ouders zijn tolerant
- mixdranken zijn populair onder jongeren
- leeftijdsgrenzen worden slecht nageleefd
- voorlichting alleen aan jongeren heeft weinig effect

Deze diversiteit aan oorzaken onderbouwt de noodzaak van een integrale aanpak met educatie, regelgeving en handavingsactiviteiten binnen meerdere settings- en doelgroepen.

Het E-MOVO(Elektronische MOnitor en Voorlichting) - onderzoek van de GGD Hollands Noorden 2013/2014 is het meest recente cijfermateriaal van gebruik van alcohol onder jongeren (12 t/m 18 jaar) in de gemeente Den Helder. Zie Bijlage 1

2.2 Gevolgen riskant alcoholgebruik jeugd

Steeds meer aandacht is er de afgelopen jaren voor de gevolgen van alcohol op het puberbrein, naast reeds bekende gevolgen voor de gezondheid. Puberhersenen zijn volop in ontwikkeling. De hersenen maken tot het 24e levensjaar 'groeispurts' door en alcohol kan een versturende werking op dit proces hebben en blijvende functionele stoornissen veroorzaken. Met name leer- en geheugenfuncties lopen hierbij gevaar. Ook zijn het vermogen om vooruit te denken, gevolgen in te zien en verantwoordelijkheid te nemen nog niet volledig ontwikkeld. Mede daarom biedt (overmatig) alcoholgebruik op korte termijn een vergrote kans op agressief gedrag, seksueel risicogedrag en ongelukken, vaak in combinatie met overlast (*Casey and Jones 2010*).

Nb Overigens is bij jongeren het kalmerende/verdovende effect van alcohol minder sterk, waardoor de risicovolle effecten juist bij hen sterker kunnen optreden.

2.3 Kosten overmatig (riskant alcoholgebruik jeugd en (jong) volwassenen

Verschillende onderzoeken laten zien dat een meerderheid van daders van uitgaansgeweld onder invloed was van alcohol. De landelijke cijfers variëren van 52 tot 86 procent. Verder is bij 10 procent van het letsel waarmee jongeren op de spoedeisende hulp van een ziekenhuis terechtkomen, alcohol in het spel. De medische kosten van ongevallen en letsel in de groep 10- tot 24-jarigen waarbij alcohol in het spel is, worden geraamd op 31 miljoen euro (Centrum voor gezond en Veilig Uitgaan, 2011) 2011).

De maatschappelijke kosten die overmatig alcoholgebruik van jongeren en volwassenen met zich meebrengen zijn nog omvangrijker. Jaarlijks kost het gebruik (of misbruik) van alcohol de samenleving in totaal 2,6 miljard euro. Deze kosten zijn onder te verdelen in kosten voor de verslavingszorg (68 mln. euro), algemene gezondheidszorg (115 mln. euro), werk/productiviteitsverlies (1.554 mln. euro) en misdrijven/overtredingen (841 mln. euro) (Stichting Consument en Veiligheid, 2010).

¹ O.A. "Alcohol in the European Union 2012

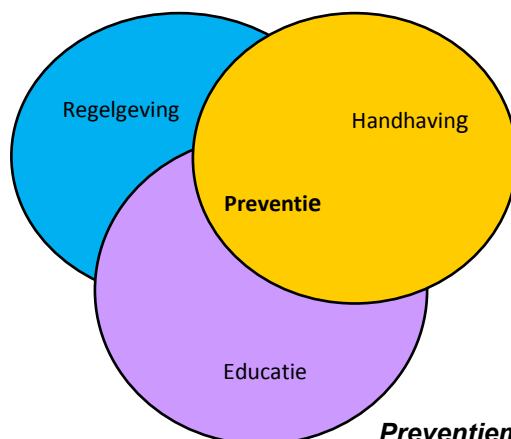
Hoofdstuk 3

Beleidsfocus

Vanaf 2007 is het preventie en handhavingsbeleid gezamenlijk opgepakt door de gemeenten in Noord- Holland Noord. In 2007 startte de uitvoering van het project Westfrisse Jeugd in West-Friesland. Later volgde het project Helder in de Kop in de Kop van Noord-Holland en Nuchter Noord Kennemerland in Noord-Kennemerland. Aanleiding waren de verontrustende cijfers en berichten van kinderen die steeds jonger, vaker en meer alcohol dronken. Dit ging ook gepaard met de zorg die werd geuit over het aantal suicides in West-Friesland in relatie tot alcohol en drugs. De projecten duurden vier jaar en is in 2012 – 2013 samengevoegd in het project “ In Control of Alcohol”

3.1 Integrale aanpak

Dit plan is een - op lokaalniveau - verdere verdieping op de Kadernota Jeugd Alcohol en Drugs 2012 2015 en 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 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). Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug. 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 PenH-plan staat daarom de omgeving van de jonge drinker centraal.



Figuur 2:

Preventiemodel Reynolds

Uit onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie² is gebleken dat maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol beperken het meest effectief zijn in het terugdringen van (schadelijk) alcoholgebruik. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, zoals het beperken van de schenk- of openingstijden van verkooppunten, het tegengaan van prijsacties, meer toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen. Voor deze maatregelen vormt de Drank- en Horecawet de basis. Reden waarom de pijler Regelgeving één van de hoofdpijlers is van een effectief lokaal alcoholbeleid.

² Alcohol in the European Union 2012

Het is vrijwel onmogelijk de pijler Regelgeving goed in te zetten zonder hulp van de pijler Educatie én van de pijler Handhaving. Een regel zonder voldoende handhaving is een loze regel. Handhaving is essentieel voor de effectiviteit van de regelgeving. Hetzelfde geldt voor Educatie. Het minder beschikbaar maken van alcohol is op zichzelf vaak niet populair onder het grote publiek en onder alcoholverstrekkers. Educatie is daarom vooral nodig om draagvlak te creëren voor de te nemen maatregelen. De uitleg dat regels niet bedoeld zijn om het ondernemers, verenigingen, jeugd of ouders lastig te maken, maar dat regelgeving nodig is ter bescherming van de volksgezondheid en veiligheid is heel belangrijk. Bewustwording van de risico's van alcoholgebruik zal bijdragen aan draagvlak voor beleid en regelgeving onder stakeholders. Het omgekeerde geldt echter ook: aandacht voor educatie en bewustwording zonder duidelijke regels en toezicht op deze regels is zinloos (STAP, oktober 2012).

3.2 Beleidsdoelgroep en -setting

De doelgroep van dit preventie- en handhavingsplan zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 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 18-24 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 ongeveer 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 uitgaanssetting. 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.

Hoofdstuk 4

Integrale aanpak alcoholgebruik jeugd succesvol; resultaten 2005 t/m 2013

4.1 Doelen en resultaten

Doel van de integrale aanpak is het verminderen van het riskant alcoholgebruik van jongeren in de regio. Dit doel kan worden opgesplitst in de volgende subdoelen:

1. Het verminderen van het percentage jongeren dat onder de 18 jaar alcohol drinkt én het verhogen van de startleeftijd;
2. Het tegengaan van overmatig gebruik (waaronder bingedrinken) door 18 – 23 jarigen;
3. Afname van de tolerantie van ouders t.o.v. alcoholgebruik door jongeren;
4. Verhoging van de naleving van leeftijdsgrenzen door alcoholverstrekkers (horeca, supermarkten, cafetaria's en sportkantines);
5. (Indirect/als neveneffect) Het terugdringen van alcohol gerelateerde overlast en verstooring van de openbare orde

4.2 Resultaten inzet preventiebeleid afgelopen jaren

De drie regionale projecten in NHN zijn voor Den Helder geëvalueerd door gegevens over het alcoholgebruik van jongeren uit E-MOVO 2013 te vergelijken met gegevens van E-MOVO 2009. E-MOVO (Elektronische MOnitor en VOorlichting) is een door de GGD digitaal uitgevoerd onderzoek onder leerlingen van klas 2 en 4 van het voortgezet onderwijs.

Alcoholgebruik onder de 16 jaar in Den Helder (resultaten E-MOVO)

	2009	2013
Startleeftijd	12,8jaar	13,1 jaar
Oudertolerantie	54,9%	32,7%
Ooit alcohol gedronken	63,7%	34%
Actueel alcohol gebruik	50,7%	37,2%
Overmatig alcohol drinken (binge drinken)	37,5%	10,5%
Afgelopen maand dronken	22,4%	5,4%

Alcoholgebruik van 16 tot 23 jaar in Den Helder

	2009	2013
Ooit alcohol gedronken	77,3%	77,4%
Actueel alcohol gebruik	64,9%	61,7%
Overmatig alcohol drinken (binge drinken)	48,7%	43,9%
Afgelopen maand dronken	29,9%	31,2%

- Bovenstaande resultaten zijn positief. Zeker als het gaat om het alcoholgebruik tot 16 jaar. De gemiddelde leeftijd is verhoogd met 0.3 jaar.
- Het alcoholgebruik boven de 16 jaar blijft hoog.
- Er zijn steeds minder jongeren die op of voor hun 13^{de} jaar beginnen met alcohol.
- Er zijn steeds minder jongeren die overmatig drinken.

Naleving leeftijdsgrens alcoholverkoopverbod onder de 18 jaar

Eind 2013 is er opnieuw een mystery guest onderzoek uitgevoerd in Noord Holland Noord. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Setting	Naleef percentage NHN 2010-2011	Naleef percentage NHN 2013	Naleef percentage Den Helder 2013	Naleef percentage NHN 2015	Naleefpercentage Den Helder 2015
Horecabedrijven	30%	19%	15%	25%	43,7%
<i>Uitgaansgebied</i>	--	--	41%	-	23,5%
<i>Overige gebieden Den Helder</i>	--	--	6%	-	55,9%
Cafetaria's en snackbars	27%	15%	28%	20%	17,6%
Sportkantines/Buurthuizen	28%	20%	63%	19%	53,9%
Supermarkten/Slijterijen	38%	50%	42%	52,7%	40,9%

Met name bij de settings waar in Den Helder in 2012/2014 qua voorlichting en handhaving (sportkantines/buurthuizen en de binnenstad) veel inzet is gepleegd, zijn de resultaten positief te noemen. Daar staat tegenover de teleurstellende resultaten bij de overige drankvertrekkers.

4.3 Conclusie

De resultaten tonen aan dat de gezamenlijke inspanning van betrokken partijen (ouders, scholen, sportkantines, alcoholverstrekkers, politie, gemeenten, verslavingszorg, GGD) alsmede het aanpassen van de regelgeving effect heeft. De doelen in 2009 gesteld, zijn gedeeltelijk gehaald (alcoholgebruik boven de 16 jaar is niet afgenomen). Duidelijk mag zijn dat de bijdragen die de afzonderlijke activiteiten hebben op het behalen van de betreffende doelstellingen niet zijn aan te geven. Er spelen immers tal van andere factoren een rol die van invloed kunnen zijn. Bovendien is het juist de combinatie van de drie pijlers tezamen effect kunnen sorteren. Naar aanleiding van een procesevaluatie in 2011 met de verschillende werkgroepen preventie/educatie en de stuurgroepen is het naar voren gekomen dat:

- en mix van maatregelen/activiteiten is effectiever dan alleen voorlichting of campagnes;
- het betrekken van andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals sport, onderwijs en/of veiligheid zorgt voor een integrale implementatie van de beoogde doelen;
- een samenwerking van alle gemeenten in Noord-Holland Noord is efficiënter; door die samenwerking is er krachtiger eenduidigheid in de communicatieboodschap naar de doelgroepen en zijn de meeste activiteiten in alle gemeenten hetzelfde;
- inzet van regionale/lokale instellingen zoals Brijder Jeugd & Preventie, GGZ Noord-Holland Noord, GGD Hollands Noorden, Halt, politie, onderwijsbesturen zo veel mogelijk benutten, geplande activiteiten versterken en eventueel gezamenlijk ontwikkelen;
- uitvoer van interventies op plaatsen waar veel jongeren zijn, effectiever is; dus niet alleen op scholen, zoals voorheen het geval was, maar ook via sportverenigingen, uitgaansgelegenheden en jongerenwerk, alsmede acties richting ouders via het basis- en voortgezet onderwijs alsook via puber-oudercursussen;
- uit ervaring is geleerd dat het moeilijk is in te schatten hoeveel interventies uitgevoerd worden; hier wordt flexibel mee omgegaan; per kwartaal wordt hier een overzicht van gegeven inclusief de financiële verantwoording;
- het gewenst is om samen te werken met de private en publieke sector (Rabobanken, woningbouwverenigingen, horeca, NS e.d.) De mogelijkheden daartoe zal de komende jaren verder uitgewerkt worden; Extra activiteiten kunnen hierdoor gefinancierd worden bijvoorbeeld

voor de sociale media, een evenement en/of Dat drinkt Niet!.

Op grond van de positieve resultaten in de afgelopen jaren met 'In control of Alcohol/drugs' én het feit dat er nog steeds sprake is van een gezondheids- en veiligheidsprobleem onder deze doelgroep, stelden de stuurgroepen Jeugd, Alcohol en Drugs in 2012 vast dat continuering van het programma noodzakelijk en zinvol is. Door de bestuurders werd in het voorjaar 2013 ingestemd met de continuering van de integrale aanpak met inzet van voorlichting (educatie en bewustwording), regelgeving en handhavingsactiviteiten voor 2013, 2014 en 2015 op niveau NHN.

De regionale aanpak van het alcoholgebruik onder jongeren heeft onder de bevolking van NHN veel draagvlak. Uit onderzoek van I&O Research in 2011 bleek dat 85% van de bevolking vindt dat de inzet gecontinueerd moet worden

Hoofdstuk 5

Doelstellingen van beleid 2014-2016

5.1 Uitgangspunten en onderbouwing van het beleid

De in hoofdstuk 4 genoemde ontwikkelingen en conclusies en de conclusies uit de resultaten over de integrale aanpak van 2007-2012 liggen ten grondslag aan de opzet van dit nieuwe preventie en handavingsplan. Het PenH plan focust zich op het gemeentelijk terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samenkomen en elkaar kunnen versterken. Deze verbinding is niet nieuw. Er in de praktijk invulling aangeven wel. Voor zowel het preventie als handavingsdeel zullen bepaalde zaken de komende jaren nog verder moeten worden geoperationaliseerd.

In de door uw raad op 17 juni 2013 Nr. Rb13.022 vastgestelde Kadernotitie aanpak jeugd, alcohol en drugs 2012-2015 heeft u de kaders vastgesteld. Centraal in de aanpak staan de interventies die vooral de omgeving van de jongeren beïnvloeden.

De aanpak komt tot uitdrukking in:

- a. maatregelen en activiteiten gericht op matigen van alcoholgebruik met een preventief karakter en gericht op bewustwording via
 - programma's op scholen voor basis- en voortgezet onderwijs;
 - trainingen voor personeel in (para)commerciële horeca;
- b. diverse communicatie activiteiten;
- c. maatregelen en activiteiten gericht op handhaving (repressie)
- d. maatregelen en activiteiten gericht op het verbeteren van het naleefgedrag van alcoholverstrekkers

Het is dan van belang dat we duidelijke grenzen stellen en die grenzen ook consequent bewaken.

5.2 Beleidsdoelgroep en beleidssetting

De doelgroep van dit PenH plan zijn de jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar (en de omgeving van de jongeren). De nadruk ligt op de groep tot 18 jaar. De gezondheidsschade van alcoholgebruik is het grootst onder deze doelgroep. Dit is ook de aanleiding geweest voor de wetgever om de leeftijdsgrens om alcohol te verstrekken/verkopen en in bezit te hebben te verhogen van 16 naar 18 jaar. Voor de doelgroep van 18 tot 24 jaar is de focus gericht op het beperken van overmatig alcoholgebruik. Ook voor deze leeftijdscategorie geldt immers dat overmatig alcoholgebruik een negatief effect heeft op de hersenen. Naast de gezondheidsschade is tevens het negatief effect van alcoholgebruik op de openbare orde en veiligheid een belangrijke motivatie om aandacht te besteden aan deze doelgroep.

Het verkopen / verstrekken en drinken van alcohol doet zich voor in diverse settings. Niet alleen tijdens uitgaansavonden in de horeca en tijdens evenementen, maar ook in verenigingsverband, de nog steeds te gemakkelijke verkrijgbaarheid in de supermarkten en het gebruik in de openbare ruimte. Concreet betekent dat we het gesprek aangaan met: jongeren, ouders, scholen, de horeca, detailhandel, verenigingen, etc.

5.3 Doelstellingen/ambities van het beleid

Artikel 43a van de Drank- en Horecawet geeft de volgende uitgangspunten voor het preventie en handavingsplan:

- wat zijn de doelstellingen van het preventie- en handavingsbeleid alcohol?
- welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren te voorkomen?
- de wijze waarop het handavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen
- welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

De Kadernotitie bevat reeds doelstellingen die aansluiten op de 2 algemene hoofddoelstellingen uit de Drank- en Horecawet:

- geen alcohol onder de 18 jaar;
- afname van alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik van 18 – 24 jaar.

Daarnaast bevat de Kadernotitie acties en ambities/resultaten die we in samenwerking met de andere gemeenten en de GGD in Noord-Holland Noord willen behalen. In dit hoofdstuk herhalen wij de ambities/resultaten. In hoofdstuk 6 worden de acties benoemd.

In de Kadernotitie zijn deze algemene doelstellingen nader geconcretiseerd met aandacht voor de setting en doelgroep. Kanttekening is wel dat bij de vaststelling van de Kadernotitie de leeftijdsgrens waarop alcohol mocht worden verstrekt nog 16 jaar was. Inmiddels is de grens 18 jaar.

Setting gericht op alcoholverstrekkende partijen en verschillende doelgroepen en doelen:

Setting	naleefpercentage
Supermarkten, cafe's/discotheken, cafetaria's en sportkantines	75%
Slijterijen	90%

Doelgroepen	doelstelling
Ouders (oudertolerantie voor alcoholgebruik)	Oudertolerantie gedaald naar 15%.
Jongeren onder 18 jaar (startleeftijd alcoholgebruik)	Startleeftijd 14 jaar
Doelgroep met de doelstelling gericht op alcoholgebruik onder jongeren tot 23 jaar:	
het aantal jongeren dat ooit alcohol heeft gedronken in de leeftijd tot 18 jaar	gedaald van 55% in 2009 tot 40% in 2016
het aantal jongeren dat ooit alcohol heeft gedronken in de leeftijd van 18 jaar en ouder	gedaald van 89% in 2009 tot 75% in 2016
het actueel alcoholgebruik onder jongeren in de leeftijd tot 18 jaar	gedaald van 40% in 2013 tot 30% in 2016
het actueel alcoholgebruik onder jongeren in de leeftijd van 18 jaar en ouder	gedaald van 81% in 2009 tot 70% in 2016
het overmatig alcoholgebruik onder jongeren in de leeftijd tot 18 jaar (binge drinken)	gedaald van 28% in 2009 tot 15% in 2016
het overmatig alcoholgebruik onder jongeren in de leeftijd van 18 jaar en ouder (binge drinken)	gedaald van 49% in 2009 tot 25% in 2016

De resultaten worden gemeten op dezelfde wijze als in de voorgaande periode, nl. via E-MOVO en mysteryshop-onderzoek en cijfers van politie en gemeenten.

Hoofdstuk 6

Handhavingsactiviteiten

Met de gewijzigde Drank- en Horecawet (per 1 januari 2013) is de gemeente toezichthouder geworden voor de hele 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 NVWA, die voorheen de (landelijke) verantwoordelijkheid had voor de handhaving van de DHW en de ervaringen die binnen de gemeente Den Helder zijn opgedaan in het kader van pilotproject "gemeentelijke handhaving Drank- en Horecawet". Op basis van deze 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 en het voorkomen van dronkenschap onder jongvolwassenen. Deze doelstellingen sluiten aan bij de volgende wettelijke bepalingen:

Leeftijdsgrens 18 jaar

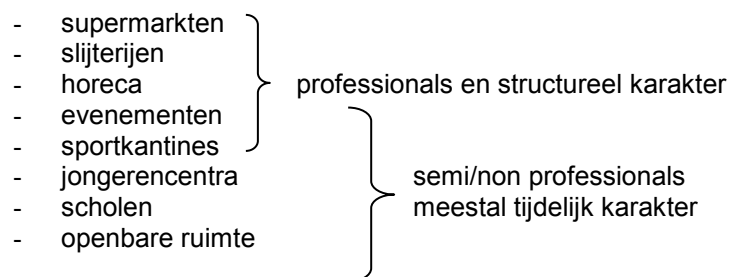
- Artikel 20, (lid 1 en 4) van de Drank- en Horecawet. Oftewel het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en het duidelijk zichtbaar aangeven van de leeftijdsgrens.
- Artikel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

Dronkenschap/doorschenken

- Artikel 20, lid 5 van de Drank- en Horecawet. Het verbod om personen in kennelijke staat van dronkenschap toe te laten in een horecazaak of op het terras.
- Artikel 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.

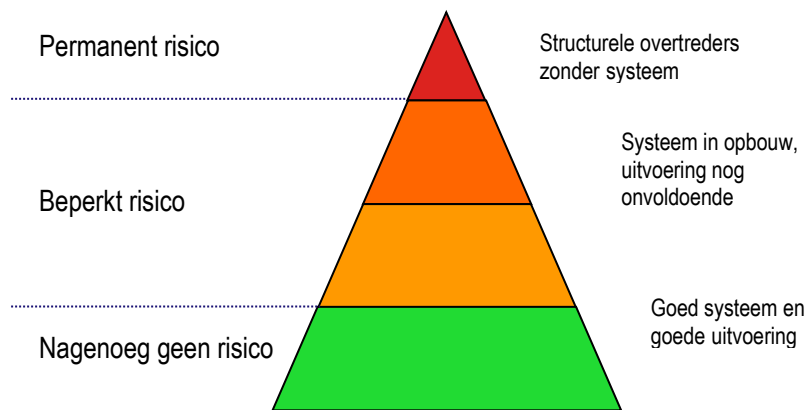
6.1 Hotspots inventariseren

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



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 laat zien hoe de verschillende typen verkopers kunnen worden ingedeeld .

Figuur 2: Risico-pyramide



Per hotspot wordt 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)

Extra aandacht wordt gevraagd voor de evenementen (waaronder de sportevenementen en schoolfeesten). Er zal een evenementenkalender worden opgesteld m.b.t. de jongerenevenementen. c.q. algemene evenementen die ook door veel jongeren worden bezocht.

Toelichting

In dit model is ervoor gekozen het toezicht vooral te richten op de setting van de drinker (de alcoholverstrekkers) en niet op de jonge gebruiker zelf. Waarbij de focus ligt op de professionele hotspots. Dat is een wetenschappelijk onderbouwde keuze, maar er is ook een praktische onderbouwing voor. Vanwege het grote aantal jonge drinkers is een effectieve benadering lastig te organiseren met een beperkte capaciteit.

6.2 Interventiestrategie bepalen

Op basis van de risicoanalyse en 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. Elk jaar worden met het herijken van de hotspots tevens de handhavingsprioriteiten opnieuw vastgesteld. Voor 2015 is inmiddels een handhavingsplan vastgesteld. Deze is terug te vinden in bijlage 2 van dit beleidsplan

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 jaarlijks 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 6 keer per jaar voor de hotspots met een permanent risico (zie figuur 2). Voor de hotspots met een beperkt risico zijn 4 inspecties per jaar

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.

De inspecties zullen met name in de weekenden plaats vinden, tenzij de risicoanalyse anders bepaalt. 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.

6.3 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 nagegaan of de regels nageleefd worden. Bij niet naleving wordt een maatregel genomen en volgt een herinspectie (binnen 2 maanden). Als aanvulling kunnen surveillance inspecties ingepland waarbij de toezichthouder opvallend zichtbaar aanwezig is (mbv herkenbare kleding). Hierbij wordt vooraf nauwkeurig geëvalueerd 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.

Regionale samenwerking

Momenteel bestaat er voor de handhaving Drank- en Horecawet een samenwerkingsverband met de gemeente Texel. Het is de bedoeling dit samenwerkingsverband uit te breiden met de overige Noordkop gemeenten. De eerste stappen daartoe zijn inmiddels gezet. Regionale gemeentelijke samenwerking is een pré bij leeftijdscontroles. Met name dat ze steeds meer herkend worden maakt het op den duur moeilijk voor lokale BOA's om leeftijdsgrensovertredingen op heterdaad vast te stellen. Uitwisseling van regionale ervaringen biedt bovendien vaak inspiratie. Een andere mogelijkheid is de inzet van mysteryshoppers als toets van de naleving van leeftijdsgrenzen, om vervolgens overtreeders een waarschuwing te kunnen geven. Een maatregel nemen mag wettelijk niet, maar een brief of gesprek uiteraard wel. Dit ter bevordering van de naleving.

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 inmiddels vastgestelde handhavings-stappenplan (handhavingsmatrix). Dit stappenplan is terug te vinden onder bijlage 1 van dit beleidsplan.

Toelichting

Er zijn meerdere sanctiemogelijkheden voor overtredingen van de DHW. Naast de bestuurlijke boete kan een dwangsom worden opgelegd. Bij herhaling van de overtreding kan ook de vergunning worden ingetrokken of de verkoop voor een bepaalde periode worden ontzegd (supermarkten).

Ook kan worden gedacht aan alternatieve maatregelen zoals:

- *de onmiddellijke invoering (binnen twee weken) van een effectief leeftijdscontrolesysteem dat door de gemeente goedgekeurd is*
- *verplichte training van een door de gemeente goedgekeurde training barcode/IVA (zie verder hoofdstuk 5).*

6.4 Effectmeting en evaluatie

Het effect van de interventiestrategie op de naleving van de leeftijdsgrens en het toelaten en schenken aan dronken klanten wordt gemeten met mysterie guestonderzoek. Dit onderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd.

Hoofdstuk 7

Regelgevende activiteiten

De DHW geeft gemeenten verschillende verordenende bevoegdheden. Van deze bevoegdheid heeft uw Raad inmiddels gebruik gemaakt door het vaststellen van een Afdeling 8A van Hoofdstuk 2 van de Algemene plaatselijke verordening 2012 (Raadsbesluit van 18 november 2013 Nr RB13.0126) Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijke PenH-plan. Toch is het een onmisbare factor van een integraal alcoholbeleid. Om die reden bevat dit hoofdstuk een basispakket van maatregelen zoals ook vastgesteld in de APV.

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

- Happy Hours beperken (Artikel 2:34f APV)
- Voorwaarden stellen aan evenementen (Artikel 1:4 APV en Artikel 35, lid 2 DHW)
- Beperken schenktijden paracommercie (Artikelen 2:34b en 2:34d APV)

Hoofdstuk 8

Educatieve/communicatieve activiteiten

Dit PenH-plan kent twee einddoelgroepen: jongeren onder de 18 jaar en 18-25 jarigen. In hoofdstuk 2 werd al uitgelegd dat preventie activiteiten 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
- Ouders
- Scholen

8.1 Alcoholverstrekkers

Met de term alcoholverstrekkers worden alle personen bedoeld die verantwoordelijk zijn voor een adequate naleving van de eerder genoemde bepalingen in de DHW. 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.

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 bewaken zijn trainingsprogramma's ontwikkeld zoals Barcode voor barpersoneel en de IVA (Instructie Verantwoord Alcoholgebruik) training voor barvrijwilligers.

Gekoppeld aan het handhavingsplan kunnen horecaondernemers en sportverenigingen bij wie voor een tweede maal een overtreding is vastgesteld op bovengenoemde zaken worden verplicht een training barcode/IVA door hun personeel/vrijwilligers en management te laten volgen. Uit onderzoek is gebleken dat training van barpersoneel vaak alleen effect heeft als die is gekoppeld aan een adequate handhavingstrategie (Babor, 2010). Daarom zijn de handhaving (handhavingsstappenplan) en de training in dit plan expliciet met elkaar verbonden.

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

Trainingen voor barpersoneel en barvrijwilligers worden aangeboden door de lokale instelling voor verslavingszorg, de Brijder. Er is daarnaast een aantal online trainingen beschikbaar. Effectieve elementen zoals het trainen van vaardigheden middels rollenspelen ontbreken in online trainingen. Deze trainingen worden door experts vooral geschikt bevonden om personeel te trainen dat slechts zeer incidenteel wordt ingezet op momenten waar alcoholgebruik door jongeren vrijwel nooit aan de orde is.

Nalevingscommunicatie

Naleving van de wet kan naast individuele training worden beïnvloed door nalevingscommunicatie. Doel van nalevingscommunicatie is om een gedragsverandering te veroorzaken bij de doelgroep en om de subjectieve pakkans te vergroten. 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.

- Dreigende communicatie

Communicatie over controles, sancties, uitbreiding toezichtcapaciteit. 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 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.

8.2 Onderwijs

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. Dat geldt niet alleen voor jongeren, maar ook voor hun ouders. Scholen worden daarom aangemoedigd om activiteiten voor ouders rond dit thema te organiseren. Het onderwijsprogramma rondom alcohol en drugs wordt regionaal aangeboden aan de scholen vanuit het programma In control of alcohol en drugs. Dit vloeit voort uit de Kadernotitie jeugd, alcohol en drugs 2012-2015.

Gezien de nieuwe leeftijdsgrens mogen vrijwel alle leerlingen in het voortgezet onderwijs nog geen alcohol in bezit hebben in openbare gelegenheden en daarmee is een alcoholvrij schoolbeleid de meest voor de hand liggende keuze.

8.3 Ouders en de thuissituatie

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. Adviezen met betrekking tot alcoholopvoeding zullen in samenwerking met de scholen aan ouders worden aangeboden.

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, verslavingszorginstelling, Centra voor Jeugd en Gezin, lokale media, ouderavonden op scholen en in sportverenigingen) worden ouders voorgelicht over een adequate opvoedstijl en worden zij gewezen op ondersteunende websites.

8.4 Publiekscommunicatie

Goed alcoholbeleid is niet vanzelfsprekend populair onder 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 wordt ingezet op draagvlakverhogende maatregelen. Het is bekend dat de kennis rondom alcohol en de gevolgen van alcoholmisbruik kan bijdragen aan meer draagvlak voor alcoholbeleid. 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. Zowel voor ondernemers/verenigingen als ouders en hun kinderen is het van belang tekst en uitleg te krijgen bij de normen die er in de samenleving zijn voor het gebruik en de verkoop van alcohol. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij landelijke campagnes zoals de NIX18 campagne,

maar ook lokale campagnes indien hiervoor aanleiding kan zijn. In de kadernotitie jeugd, alcohol en drugs 2012-2015 zijn activiteiten opgenomen die vooral gericht zijn op de bewustwording van de jongeren en hun ouders.

8.5 Effectmeting en evaluatie

Het effect van de educatieve maatregelen uit dit plan wordt primair gemeten met de gezondheidsmonitor Emovo van de GGD. Dit onderzoek wordt één keer per vier jaar uitgevoerd.

Bijlage 1

Gemeentelijke Rapportage EMOVO 2013/2014

Alcoholgebruik (%)

Jongeren gemeente Den Helder	Totaal 12013	Totaal 2009	Jongens	meisjes	Klas 2	Klas 4	PO/ymbo- dk	Ymbo- dt	Havo/vwo	Eenouder gezinnen	Geen eenoudergezinnen
Aantal	942	911	452	490	475	467	235	295	412	161	781
Ooit alcohol gedronken	55,5	63,7	56,3	54,8	34,0	77,4	60,9	60,9	53,2	60,9	54,4
Actueel alcohol gebruik (afgelopen maand)	39,2	50,7	41,4	37,2	37,2	61,7	45,7	37,1	37,0	41,6	38,7
Binge drinken (afgelopen maand ≥ 5 drankjes bij 1 gelegenheid)	26,9	37,5	30,3	23,8	10,5	43,9	33,6	29,0	21,8	30,4	26,2
Ooit aangeschoten of dronken geweest	34,6	43,5	34,6	34,6	15,5	54,4	39,0	33,1	33,2	37,4	34,0
Aangeschoten of dronken geweest afgelopen maand	18,1	22,4	20,7	15,6	5,4	31,2	22,4	16,7	16,6	21,8	17,4
Ouders positief over alcohol *	57,3	54,9	57,9	56,8	32,7	68,6	52,2	60,8	58,1	65,2	55,6

*ouders keuren alcohol gebruik goed of zeggen er niets van ; heeft alleen betrekking op de jongeren die alcohol drinken

Bijlage 2

Handhavingsmatrix

Bijlage 3

Uitvoeringsplan handhaving 2015

Bijlage 4

Beleidsregels ontheffing artikel 35, lid 2 Drank- en Horecawet

Bijlage 5

Beleidsregels ontheffing sluitingsuur horecabedrijven

Bijlage 6

Afdeling 8A van Hoofdstuk 2 van de Algemene plaatselijke verordening 2012