



# **PREVENTIE- en HANDHAVINGSPLAN**

**2016**

ex artikel 43a Drank- en Horecawet

**GEMEENTE WINTERSWIJK**

## **Begrippenlijst**

APV	: Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Winterswijk
BOA	: Buitengewoon opsporingsambtenaar
DHW	: Drank- en Horecawet
HUP :	: Handhavingsuitvoeringsprogramma
NVWA	: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
E-MOVO	: Elektronische Monitor en voorlichting (landelijke vragenlijstonderzoek onder scholieren die de GGD uitvoert)

## **Inhoud**

<b>Inleiding</b>	.....	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1 Huidige situatie</b>	.....	<b>4</b>
1.1	Huidig alcoholgebruik onder jongeren .....	4
1.2	Verkoop alcoholische drank .....	5
1.3	Wat is er tot op heden gedaan ? .....	6
1.4	Regelgeving en vergunningen .....	6
1.5	Monitor alcohol- en drugsgebruik .....	7
<b>Hoofdstuk 2 Beleidsdoelstellingen</b>	.....	<b>8</b>
2.1	Uitgangspunten en onderbouwing .....	8
2.2	Beleidsdoelgroep en beoogd resultaat .....	8
2.3	Doelstellingen van beleid .....	9
2.4	Nulmeting en concrete resultaten .....	9
<b>Hoofdstuk 3 Hoe bereiken wij onze doelstellingen ?</b>	.....	<b>10</b>
3.1	Acties om alcoholgebruik te voorkomen .....	10
3.1.1	Informatie en communicatie .....	10
3.1.2	Overige preventieve acties .....	11
3.2	Toezicht en handhaving .....	11
3.2.1	Hoofdzaken van het handhavingsbeleid .....	12
3.2.2	Doelstellingen van het handhavingsbeleid .....	12
3.2.3	Prioriteiten van het handhavingsbeleid .....	12
3.2.4	Uitvoering handhavingsbeleid .....	13
3.2.5	Toezichts- en handhavingsstrategie .....	13
<b>Hoofdstuk 4 Kosten</b>	.....	<b>17</b>
<b>Hoofdstuk 5 Evaluatie</b>	.....	<b>18</b>

## Inleiding

Op 1 januari 2013 is Drank- en Horecawet (DHW) gewijzigd. Deze wetswijziging stelt de gemeente in staat om lokaal alcoholbeleid te ontwikkelen en geeft de gemeente tevens de bevoegdheid en daarmee ook de verantwoordelijkheid om zelf het toezicht en de handhaving uit te voeren. Gemeenten zijn vanaf dat moment dus zelf verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

Vervolgens zijn op 1 januari 2014 de bepalingen van de wet aangescherpt. Niet alleen is de leeftijd voor de verstrekking van alcoholische drank verhoogd van 16 naar 18 jaar maar wordt ook de gemeenteraad in artikel 43a opgedragen een integraal preventie- en handavingsplan op te stellen.

In dit plan moet afstemming plaatsvinden met andere preventieprogramma's die betrekking hebben op het lokale gezondheidsbeleid. In het P&H-plan moeten de hoofdzaken van het beleid met betrekking tot preventie van alcoholgebruik onder vooral jongeren worden beschreven alsmede de wijze waarop de regels gehandhaafd zullen worden.

In artikel 43a van de Drank- en Horecawet is aangegeven wat minimaal in het plan opgenomen moet worden, namelijk:

- de doelstellingen van het preventie- en handavingsbeleid alcohol;
- 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, 2<sup>de</sup> lid onderdeel d, van de Wet Publieke Gezondheid (WPG);
- de wijze waarop het handavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- de resultaten die in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Het eerste P&H-plan heeft een looptijd van een klein jaar d.w.z. tot 1 januari 2017. De reden hiervan is dat artikel 43a van de Drank- en Horecawet voorschrijft dat het volgende P&H-plan gelijktijdig met de lokale nota gezondheidsbeleid, als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Wet Publieke Gezondheid, moet worden vastgesteld.

## Hoofdstuk 1. Huidige situatie

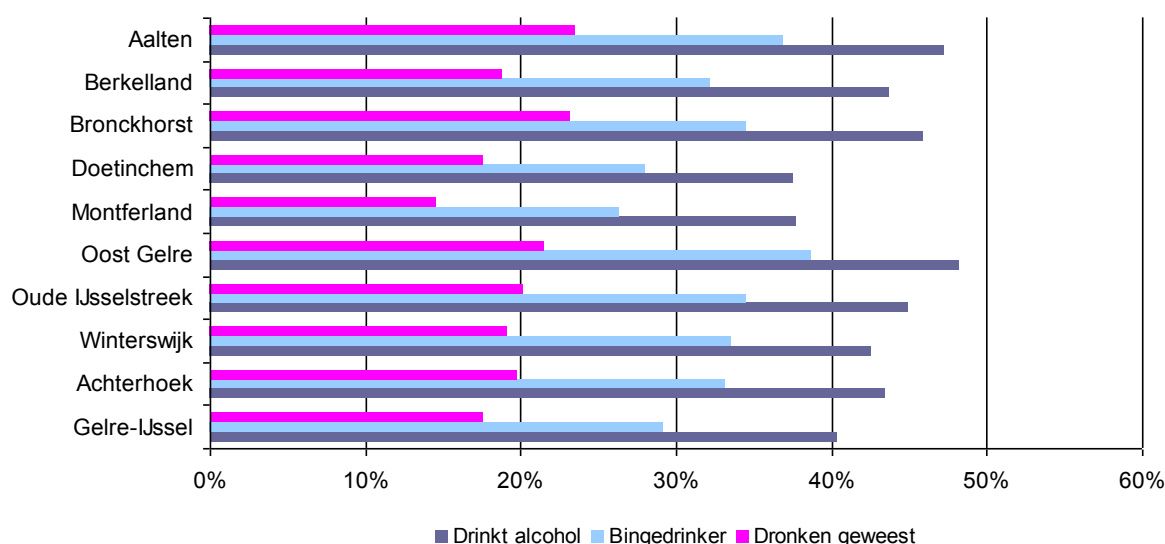
### 1.1 Huidig alcoholgebruik onder jongeren

Ondanks de constatering dat het alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar de laatste jaren is teruggelopen, is uit onderzoek gebleken dat jongeren in de Achterhoek nog steeds behoorlijk drinken.

#### Onderzoek 2011

Volgens een onderzoek in 2011 drinken veel jongeren in de Achterhoek al voor hun zestiende: van de tweedeklassers in het voortgezet onderwijs (13- en 14 jarigen) drinkt 17% regelmatig alcohol. Ruim de helft, 56% van de vierdeklassers (15- en 16-jarigen) is een 'binge drinker', zij hebben in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek bij minstens één gelegenheid vijf of meer glazen alcohol gedronken.

Opvallend is ook dat het alcoholgebruik door de jeugd in de regio Achterhoek hoger is dan in de rest van de GGD-regio<sup>1</sup>.



Figuur 1: Jongeren die alcohol hebben gedronken, aan binge drinker<sup>2</sup> deden of dronken zijn geweest in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek (als percentage van alle jongeren).

Ook is uit onderzoek gebleken dat bijna een derde (28%) van de volwassenen en 22% van de ouderen vanaf 65 jaar niet voldoen aan het advies voor alcoholgebruik van de Gezondheidsraad (d.w.z. niet meer dan twee glazen alcohol per dag voor mannen en niet meer dan een glas per dag voor vrouwen).

#### Onderzoek 2015

In 2015 hebben IrisZorg en Tactus Verslavingszorg in opdracht van de gemeente Winterswijk opnieuw een onderzoek naar de aard en omvang van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en jongvolwassenen uit de gemeente Winterswijk uitgevoerd.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat 47 % van de jongeren in de leeftijdsgroep van 15-21 jaar één of meerdere keren per week alcohol nuttigen. 22 % van deze leeftijdsgroep gebruikt één of meer keer alcohol per maand. In de leeftijdsgroep van 22-32 jaar gebruikt 62 % één of meerdere keren per week alcohol en 13 % zelfs elke dag.

<sup>1</sup> De GGD heette in 2011 GGD Gelre-IJssel. Vanaf 2013 GGD Noord- en Oost-Gelderland.

<sup>2</sup> Bingedrinken wil zeggen het drinken van 6 glazen alcohol of meer tijdens 1 enkele gelegenheid.

De locaties waar alcohol wordt genuttigd zijn:

- thuis
- bij vrienden of familie
- café / discotheek
- evenementen
- drankketen/-hokken

Over de hoeveelheid alcohol per keer zijn geen cijfers bekend. Dat neemt niet weg dat bovenvermelde cijfers nog steeds verontrustend zijn.

## **1.2 Verkoop alcoholische drank aan jongeren**

De prijs van alcohol is in de detailhandel beduidend lager dan in horecagelegenheden.

De verkoop van (zwak-)alcoholische drank, vooral de bij jongeren populaire zoete drankjes, in de supermarkt tegen relatief lage prijzen is een belangrijke factor met betrekking tot het forse alcoholgebruik van jongeren onder de 18 jaar. Tot voor kort konden jongeren onder de 18 jaar (en daarvoor onder de 16 jaar) via de alcoholverkoop in supermarkt vrij gemakkelijk en goedkoop aan alcoholische drank komen.

Het recente onderzoek van IrisZorg en Tactus bevestigt dat jongeren in de leeftijdsgroep van 15-21 nog steeds in supermarkten aan alcohol kunnen komen (67 %). Niet duidelijk is hoe hoog dit percentage is, als het gaat om jongeren onder de 18 jaar (aan wie geen alcohol verkocht mag worden). Andere verkooppunten zijn discotheeken, festivals en sportverenigingen.

De aantrekkingskracht van alcohol via de verkoop in supermarkten op jongeren is zeer groot. Daarbij is sprake van een duidelijke relatie met het 'indrinken' en het alcoholgebruik van jongeren thuis en in zgn. 'drankketen'. Ook veel alcoholgerelateerde problemen (overlast, vandalisme, uitgaansgeweld e.d.) kunnen worden herleid tot het gebruik van alcohol die via de detailhandel is verkocht, in het bijzonder binnen de supermarktbranche.

Een beleid waarbij het accent hoofdzakelijk ligt op het alcoholgebruik door jongeren onder 18 jaar in uitgaansgelegenheden zal weinig effect hebben, vooral omdat de meeste jongeren in deze leeftijdsgroep niet in uitgaansgelegenheden zoals discotheeken worden toegelaten (toegang vanaf 18 jaar).

Hoewel hierover geen cijfers bekend zijn, blijkt uit o.m. informatie van het Trimbos Instituut dat jongeren onder de 18 jaar die uitgaansgelegenheden bezoeken waar ze wel worden toegelaten (bijv. alcoholvrije disco-avonden) soms eerst thuis of in een drankkeet indrinken.

Voorts is uit de deelname aan de eerdere pilot "toezicht drank- en horecawet" gebleken dat jongeren op evenementen ook zonder veel problemen aan (zwak-)alcoholische drank konden komen.

Het accent van het beleid met betrekking tot alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar ligt daarom in de eerste plaats op het uitsluiten van verkoop van alcohol aan jongeren via de detailhandel en tijdens evenementen. Wat de eerste categorie betreft gaat de aandacht vooral uit naar de verkoop van alcoholische drank in supermarkten.

Slijterijen hebben een hogere toegangsdrempel (v.a. 18 jaar) en bovendien ligt de prijs hier vaak hoger.

Het vorenstaande hoeft overigens niet te betekenen dat de gemeentelijke inspanningen voor de horecawetgeving zich zullen beperken tot de leeftjidscontrole binnen de detailhandel en op evenementen. Wél dat hier grote prioriteit ligt. Ook de drankverstrekking aan jongeren in horecagelegenheden en op andere plaatsen behoeft aandacht. En vanzelfsprekend zal ook aandacht worden besteed een paracommerciële activiteiten en illegale verstrekking van alcoholhoudende drank.

### **1.3 Wat is er tot op heden gedaan ?**

In 2005 zijn de 8 Achterhoekse gemeenten samen met politie, Halt, IrisZorg en de GGD, met het project 'Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek' gestart. Doel van dit project was 'het bevorderen van alcoholmatiging om daarmee de negatieve effecten van alcoholgebruik op jonge leeftijd te verminderen' op basis van een meersporenbeleid.

Dit meersporenbeleid bestond uit voorlichting, regelgeving en handhaving. De gemeente Winterswijk is per 2011 met dit project gestopt o.a. vanwege noodzakelijke bezuinigingen.

Na 2011 zijn verschillende activiteiten omgezet in regulier beleid en aldus geborgd. In dit kader werkt de gemeente nauw samen met andere organisaties, met name IrisZorg en de GGD. Activiteiten van IrisZorg op dit terrein zijn o.m. beleidsadvisering, netwerkoverleg met diverse partijen, deelname aan het Sociaal Team, preventie en voorlichtingsactiviteiten en het bieden van hulp aan mensen met een verslavingsprobleem. De GGD ondersteunt de gemeente vooral met preventie- en voorlichtingsactiviteiten in de vorm van spelactiviteiten in het basisonderwijs, voorlichtingsartikelen in de krant, regionale bijeenkomsten en beleidsadvisering.

Voorts hebben de gemeente Aalten, Berkelland, Oost-Gelre en Winterswijk in de periode van 2008 t/m 2011 gezamenlijk deelgenomen aan de pilot "Toezicht Drank- en Horecawet" van de Ministeries van BZK en VWS. Deze pilot was door de genoemde ministeries opgezet om inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Dit toezicht was op dat moment nog wettelijk opgedragen aan de Voedsel- en Warenautoriteit. Belangrijkste speerpunt van de pilot was ook toen al de drankverstrekking aan jongeren en vooral de controle op de naleving van de leeftijdsgrens (toen nog 16 jaar). Eén van de belangrijkste conclusies met betrekking tot de drankvertrekking aan jongeren was dat de controle op de naleving van de leeftijdsgrenzen bij evenementen en in uitgaansgelegenheden zeer preventief werkt. De controle op de drankverstrekking door supermarkten aan jongeren had eveneens een preventief effect maar was lastiger, omdat de jongeren veelal iets ouderen inschakelden om alcoholische drank te kopen en de supermarkten zelf niet strafbaar waren.

Uit een mystery-guest onderzoek in 2011, uitgevoerd in opdracht van de GGD, bleek dat op dat moment 75 % van de supermarkten in de Achterhoek de regels met betrekking tot de drankverkoop aan jongeren niet naleefde. Hoewel hierover geen actuele cijfers beschikbaar zijn, wordt aangenomen dat het nalevingsgedrag van de supermarkten dankzij zelfregulerende maatregelen in relatie tot aanscherping van de regelgeving in de nieuwe Drank- en Horecawet sterk verbeterd is. Onderzoek zal moeten uitwijzen of dit inderdaad het geval is.

### **1.4 Regelgeving en vergunningen**

Met het optrekken van de leeftijdsgrens naar 18 jaar en een verdere aanscherping van de regels van de Drank- en Horecawet voor het verstrekken van alcoholhoudende drank aan en het nuttigen hiervan door jongeren hebben gemeenten meer en betere instrumenten om uitvoering aan het alcoholmatigingsbeleid te geven.

De artikelen 25a t/m 25d van de Drank- en Horecawet geven de gemeenteraad de mogelijkheid om in het belang van de volksgezondheid nadere regels ter beperking van de verstrekking van alcoholhoudende drank vast te stellen. Aldus is in de gemeentelijke Drank- en Horecaverordening bepaald dat in paracommerciële inrichtingen geen alcoholhoudende drank mag worden verstrekt gedurende de tijd dat de inrichting wordt gebruikt voor activiteiten die geheel of in belangrijke mate zijn gericht op personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Ook is een verbod op prijsacties in de horeca (zgn. happy hours) in de verordening opgenomen.

Daarnaast is in de Algemene Plaatselijke Verordening een verbod op het nuttigen van alcoholhoudende drank op straat (d.w.z. in aangewezen gebieden) opgenomen om overlast en vandalisme van hangjongeren tegen te gaan. Inmiddels is dit APV-verbod min of meer achterhaald door een verbod in artikel 45 van de Drank- en Horecawet op grond waarvan jongeren onder de 18 jaar op voor publieke toegankelijke plaatsen niet in het bezit van alcoholhoudende drank mogen zijn.

## **1.5 Monitor alcohol- en drugsgebruik**

Om een goed inzicht in de omvang van misbruik van alcohol en drugs te krijgen, hebben het Streekziekenhuis Koningin Beatrix (SKB), de stichting Veiligheid.nl en de gemeente Winterswijk in oktober 2015 het convenant Monitor voor alcohol- en drugsgebruik in Winterswijk gesloten. Door het ondertekenen van dit convenant streven de drie genoemde partijen ernaar een monitor op te zetten om het alcohol- en drugs-gerelateerde letsel binnen de gemeente Winterswijk goed in beeld te krijgen. Deze monitor(ing) zal inzicht geven in de omvang van de problematiek en biedt mede input voor een beleidsmatige aanpak van alcohol- en drugsgebruik in de gemeente.

Het SKB vervult hierin landelijk een voortrekkersrol en daarom ondersteunt het ministerie van VWS deze aanpak. Het convenant is afgesloten voor een termijn van één jaar. Mogelijk wordt het convenant naderhand verlengd.



## Hoofdstuk 2. Beleidsdoelstellingen

### 2.1 Uitgangspunten en onderbouwing

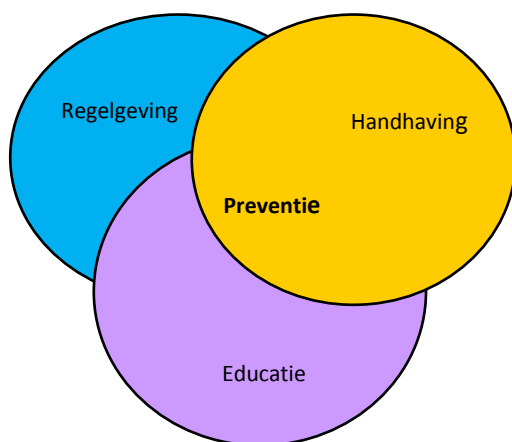
Dit plan gaat uit van een integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een preventie- én handhavingsplan, gericht op de bescherming van de volksgezondheid tegen overmatig alcoholgebruik maar ook op het voorkomen van overlast en vandalisme en de bescherming van verkeersveiligheid.

Aan het plan liggen dus meerdere motieven ten grondslag en dat betekent dat ook meerdere afdelingen c.q. teams binnen de gemeente bij de aanpak van de alcoholproblematiek zijn betrokken.

Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid wordt het preventiemodel van Reynolds (2003) (zie *figuur 2*) gehanteerd. Dit preventiemodel vormt ook de basis 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. 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 P&H-plan staat daarom vooral de omgeving van de jonge drinker centraal.



Figuur 2: Preventiemodel Reynolds

### 2.2 Doelgroep en beoogd resultaat

Doelgroepen van dit P&H-plan 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. Alcoholgebruik kan deze ontwikkeling schaden. Juist om deze reden heeft de centrale overheid de leeftijdsgrens voor verkoop én bezit van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Het toezicht op de naleving van deze leeftijdsgrens zien wij als een belangrijke prioriteit 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 risicomoment. 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 alcoholvergiftiging) ligt de nadruk voor deze leeftijdsgroep in het bijzonder op de uitgaanssetting. Daarbij is uitgaan een brede insteek: het gaat daarbij ook om het bezoeken van evenementen, uitgaansgelegenheden maar ook feestjes thuis.

### **2.3 Doelstellingen van beleid**

De primaire beleidsdoelstelling in deze nota is het beschermen van jongeren tegen de negatieve effecten van alcoholgebruik op de gezondheid. Het beleid is er daarom op gericht dat jongeren onder de 18 jaar geen alcohol drinken en jongeren van 18 tot 24 jaar het alcoholgebruik matigen. Bijkomende doelstelling is het voorkomen van geweld, overlast en vandalisme tengevolge van alcoholgebruik door vooral jongeren.

Wij onderscheiden hierbij de volgende hoofddoelstellingen:

- het bestrijden van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar ter bescherming van deze leeftijdsgroep tegen de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik op deze leeftijd;
- het bestrijden van overmatig alcoholgebruik door jongeren in de leeftijd van 18 tot 24 jaar ter bescherming van deze leeftijdsgroep tegen de schadelijke gevolgen van overmatig alcoholgebruik op deze leeftijd;
- het voorkomen van overlast als gevolg van het gebruik van alcoholhoudende drank;
- het voorkomen van agressief gedrag en vandalisme als gevolg van overmatig alcoholgebruik bij evenementen en in uitgaansgelegenheden.

Het accent van de genoemde doelstellingen ligt dus zeer sterk op het alcoholgebruik door jongeren. Om deze doelstellingen te concretiseren is gekozen voor een aantal speerpunten. Deze speerpunten zijn met name gericht op de omstandigheden waarin jongeren alcohol verkrijgen en alcohol drinken. Daarnaast zijn de speerpunten gericht op de jongeren zelf. Deze speerpunten zijn:

- voorlichting aan jongeren en ook ouders om hen bewust te maken van de risico's van het gebruik van alcohol,
- alle betrokken partijen informeren over de van toepassing zijnde regelgeving (denk aan o.a. onderwijs, commerciële- en paracommerciële horeca, supermarkten en slijterijen),
- efficiënt handhaven door het doelmatig inzetten van de toezichts- en handhavingscapaciteit gericht op naleving van alcoholgerelateerde wet- en regelgeving, o.a. de DHW en de APV.

### **2.4 Nulmeting / concrete resultaten**

Om concrete resultaten en de effectiviteit van beleid te kunnen beoordelen zal eerst een nulmeting moeten worden uitgevoerd. De onderzoeksgegevens van Iriszorg en Tactus uit 2015 bieden hiervoor geen goed aanknopingspunt om reden dat bij dit onderzoek niet is uitgegaan van de wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar maar van andere leeftijdscategorieën.

Daarom zal eerst een nulmeting moeten worden uitgevoerd. Hiervoor kunnen de gegevens van het E-MOVO (onderzoek naar de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van jongeren) dat begin 2016 zal worden uitgevoerd worden gebruikt.

Vervolgens zal periodiek (bijv. tweemaaljaarlijks) opnieuw een meting moeten worden gedaan om te kunnen beoordelen of het beleid effectief is.

## **Hoofdstuk 3. Hoe bereiken wij onze doelstellingen?**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de doelstellingen van het P&H-plan behaald moeten worden.

Daarbij wordt aangegeven:

- welke acties ondernomen zullen worden om alcoholgebruik met name onder jongeren te voorkomen c.q. te beperken,
- op welke wijze het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd, en
- welke handhavingsprioriteiten worden gesteld.

### **3.1 Acties om alcoholgebruik te voorkomen**

#### **3.1.1 Informatie en communicatie**

Om de eerder genoemde doelstellingen te realiseren is het van belang om de jeugd maar ook de ouders en (para)commerciële instellingen goed te informeren. De informatie moet in ieder geval betrekking hebben op de mogelijk schadelijke gevolgen van alcoholgebruik alsook de van toepassing zijnde wetgeving en de hieraan ten grondslag liggende doelstellingen en de consequenties van overtreding van de regels.

In het beleid ligt een sterk accent op preventie. Met medewerking van de omgeving van jongeren, zoals ouders en drankverstrekkers, zal de handhavingsinzet kunnen worden beperkt.

Daarnaast is het belangrijk om drankverstrekkers, horeca-ondernemers, paracommerciële instellingen, evenementenorganisaties en supermarkten op hun verantwoordelijkheid en op de gewijzigde regelgeving te wijzen. Naast de overheid en de ouders van jongeren spelen deze drankverstrekkers ook een belangrijke rol om de eerdergenoemde doelstellingen te realiseren.

#### Communicatie activiteiten

In het verlengde van het project Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek worden de volgende communicatieve activiteiten ingezet:

- het organiseren van voorlichtingsavonden over alcoholgebruik in het voortgezet onderwijs,
- voorlichting door het bij herhaling plaatsen van informatie op de gemeentepagina van het huis-aan-huis blad,
- voorlichtingsactiviteiten bij evenementen en in uitgaansgelegenheden,
- het doelgericht informeren van groepen van drankverstrekkers, bijv. horeca-ondernemers, sportverenigingen, jeugdhonken etc.

Zoals al eerder is aangegeven, wordt bij deze activiteiten samengewerkt met IrisZorg en de GGD Noord- en Oost-Gelderland.

#### Communicatieplan

De eerste helft van 2016 zal een communicatieplan worden opgesteld waarin de hiervoor genoemde communicatie-activiteiten verder worden uitgewerkt. Daarbij moet vooral gedacht worden aan acties op lokaal niveau.

Met scholen en (sport-)verenigingen zal worden overlegd welke gedragsbeïnvloedende activiteiten in gezamenlijkheid kunnen worden georganiseerd.

Ook in dit verband zal worden samengewerkt met IrisZorg en de GGD.

### **3.1.2 Overige preventieve acties**

#### Verantwoord schenken bij evenementen

Bij evenementen wordt vaak alcohol geschonken. Doorgaans gebeurt dit op basis van een door de burgemeester verleende ontheffing op grond van artikel 35 van de DHW. De drankverstrekker (vergunninghouder) heeft een eigen verantwoordelijkheid op de naleving van die regelgeving en het toezicht. Het is belangrijk dat de vergunninghouder zich bewust is van deze verantwoordelijkheid en de burgemeester de vergunninghouder ook duidelijk op deze verantwoordelijkheid wijst.

Om het belang van alcoholmatiging tijdens een evenement te onderstrepen hebben de burgemeesters van de Achterhoekse gemeenten in de Driehoek afgesproken dat bij het verlenen van een ontheffing ex artikel 35 DHW een flyer wordt verstrekt. In deze flyer worden de aandachtspunten van het beleid en de regelgeving benadrukt.

#### Horecaconvenant

In het Horecaconvenant zijn aanvullend op de regelgeving afspraken opgenomen die o.m. zijn gericht op het beperken van het alcoholgebruik. Bijvoorbeeld afspraken over het vermijden van alcoholbevorderende verkoopacties en het maken van reclame daarvoor. De afspraken in het horecaconvenant raken de kern van het preventiemodel van Reynolds, zoals geschetst in paragraaf 2.1, en is een belangrijk instrument waarmee aan dit beleidsplan uitvoering wordt gegeven. Het is van belang om bij overleg in het kader van het horeca-convenant horeca-ondernemers regelmatig te wijzen op de afspraken die in dit kader in het horeca-convenant zijn opgenomen.

#### Voorschriften paracommerciële instellingen

De voorschriften in de op 19 december 2013 door de gemeenteraad vastgestelde Drank- en Horecaverordening zijn in de eerste plaats gericht op het voorkomen van oneerlijke concurrentie als gevolg van de verstrekking van alcoholhoudende drank in paracommerciële inrichtingen zoals sportkantines, buurthuizen en verenigingsgebouwen. Omdat dit soort inrichtingen veelal een laagdrempelig karakter hebben, zijn de voorschriften er ook op gericht de verstrekking van alcoholhoudende drank uit het oogpunt van volksgezondheid te beperken en te voorkomen dat jongeren onder de 18 jaar hiermee in aanraking komen. Naast een beperking van de openingstijden is in de verordening een verbod op de verstrekking van alcoholhoudende drank opgenomen tijdens activiteiten die geheel of in belangrijke mate op jongeren onder de 18 jaar zijn gericht. Vanzelfsprekend wordt van verenigingen verwacht dat zij ook zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

#### Drankverstrekking bij evenementen

Ook tijdens een informatie-avond over evenementen in januari 2016 is aandacht gevraagd voor de drankverstrekking aan jongeren en gewezen op de verantwoordelijkheid die organisaties van evenementen in dat kader hebben. Tevens is aangekondigd dat gemeentelijke toezichthouders de komende tijd op de naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverstrekking tijdens evenementen zullen controleren.

### **3.2 Toezicht & Handhaving**

Met de wijziging van de DHW is het toezicht en de handhaving op de naleving van de DHW overgegaan van de Voedsel- en Waren Autoriteit naar de gemeente.

Gemeenten zijn dus voortaan zelf verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid. In de Memorie van Toelichting is ten aanzien van handhaving aangegeven dat in het P&H-plan de volgende elementen moeten worden opgenomen:

- de hoofdzaken van het handhavingsbeleid,
- de doelstellingen van het handhavingsbeleid,
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd, en
- welke handhavingsacties in de door het plan beschreven periode worden ondernomen.

### **3.2.1 Hoofdzaken van het handhavingsbeleid**

Gerelateerd aan de DHW kunnen in het handhavingsbeleid de volgende hoofdzaken worden onderscheiden:

- controle van vergunningen van commerciële horecabedrijven;
- controle van vergunning van para-commerciële horecabedrijven;
- controle op de drankverstrekking bij evenementen;
- controle op de verstrekking van alcoholhoudende drank zonder vergunning;
- controle op de naleving van de door de DHW gestelde leeftijdsgrenzen;
- controle op de verkoop van (zwak-)alcoholische dranken aan jongeren in supermarkten en cafetaria's;
- controle op de naleving van voorschriften door paracommerciële instellingen, en
- controle op het nuttigen van alcoholhoudende drank in de openbare ruimte.

### **3.2.2 Doelstellingen van het handhavingsbeleid**

De hoofddoelstelling van het handhavingsbeleid is vanzelfsprekend een adequate naleving van de DHW en aanverwante regelgeving.

Meer concreet worden in het kader van toezicht en handhaving de volgende doelen gesteld:

- alle horecabedrijven voldoen aan de eisen van de DHW op basis van een actuele vergunning;
- alle horecabedrijven voldoen aan de eis dat tijdens een openingstijden een gediplomeerd leidinggevende als vermeld op de vergunning aanwezig is;
- er vindt geen illegale exploitatie van horecabedrijven plaats;
- horeca-ondernemers houden zich strikt aan de door de wet gestelde leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcoholische drank;
- ook tijdens evenementen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens strikt nageleefd waarbij de houder van de art.35-ontheffing actief en consequent hierop controleert;
- supermarkten en cafetaria's houden zich eveneens strikt aan de leeftijdsgrens voor de verkoop van (zwak-)alcoholische drank;
- paracommerciële instellingen houden zich aan de voorschriften van de Drink- en Horecaverordening;
- in voorkomende gevallen wordt opgetreden tegen overlastgevend drankgebruik in de openbare ruimte, en
- ook in drankketen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens nageleefd.

### **3.2.3 Prioriteiten handhavingsbeleid**

In de lijn van de doelstellingen van de nieuwe Drink- en Horecawet ligt het accent van het handhavingsbeleid op de naleving van de leeftijdsgrenzen voor de verstrekking van alcoholische drank.

Dat betekent dat in 2016 de volgende doelstellingen in het kader van het handhavingsbeleid prioriteit hebben:

- horeca-ondernemers houden zich strikt aan de door de wet gestelde leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcoholische drank;
- ook tijdens evenementen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens strikt nageleefd waarbij de houder van de art.35-ontheffing actief en consequent hierop controleert;
- supermarkten en cafetaria's houden zich eveneens strikt aan de leeftijdsgrens voor de verkoop van (zwak-)alcoholische drank;
- ook in drankketen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens nageleefd.

Voorts wordt voor 2016 prioriteit gegeven aan de volgende doelstellingen:

- alle horecabedrijven voldoen aan de eisen van de DHW en beschikken over een actuele rechtsgeldige vergunning;

- paracommerciële instellingen houden zich aan de voorschriften van de Drank- en Horecaverordening;
- in voorkomende gevallen wordt opgetreden tegen overlastgevend drankgebruik in de openbare ruimte.

#### Hotspots

In relatie tot de hiervoor genoemde prioriteiten kunnen een aantal hotspots aangewezen worden. Onder hotspots moeten in dit verband worden verstaan plaatsen waar de kans op overtreding van voorschriften in relatie tot de gestelde doelstellingen en daaraan gekoppelde prioriteiten vrij groot is.

Als hotspots in de gemeente Winterswijk worden aangewezen:

- horecagelegenheden die zich op jongeren richten,
- muziekevenementen voor jongeren,
- supermarkten,
- sportkantines, en
- favoriete hangplekken voor jongeren.

### **3.2.4 Wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd**

#### Organisatie

Verantwoordelijk voor de uitvoering van het handhavingsbeleid is het team Handhaving. Twee medewerkers van dit team hebben inmiddels de opleiding voor Toezichthouder Drank- en Horecawet gevolgd. Een derde medewerker is gestart met de opleiding.

Voor toezicht en handhaving van de horecawetgeving is voor 2016 0,4 fte (d.w.z. 600 uur) ten behoeve van toezicht en 200 uur ten behoeve van juridische ondersteuning beschikbaar. Of de capaciteit toereikend zal zijn om de doelstellingen te halen zal in de praktijk moeten blijken. Dit zal bij de eerste evaluatie eind 2016 duidelijk worden.

#### Regionale samenwerking

De Achterhoekse gemeenten (m.u.v. Aalten) hebben zich in principe uitgesproken voor regionale samenwerking door onderlinge uitwisseling van toezichthouders en structureel regionaal overleg.

Onderlinge samenwerking heeft een aantal voordelen:

- flexibele inzet van toezichthouders over de gehele regio op momenten dat behoefte aan extra toezicht bestaat;
- delen van kennis en ervaring van toezichthouders onderling;
- toezichthouders zijn minder kwetsbaar door gezamenlijk optreden, en
- inzet van "vreemde" toezichthouders voorkomt herkenbaarheid in eigen gemeente.

De samenwerking moet vorm krijgen op basis van een samenwerkingsconvenant van alle deelnemende gemeenten. Vervolgens – naar verwachting eerste kwartaal 2016 – zullen concrete afspraken over de samenwerking tussen en uitwisseling van toezichthouders moeten worden gemaakt. Ook zullen de handhavingsprioriteiten in dit kader op elkaar moeten worden afgestemd.

### **3.2.5 Toezicht- en sanctiestrategie**

#### Toezichtstrategie

De toezichtstrategie verschilt per doelstelling. De controle van actuele vergunningen wordt anders uitgevoerd dan de controle op naleving van de leeftijdsgrens door supermarkten.

Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen een basiscontrole en een integrale controle. Bij een basiscontrole wordt slechts op één of enkele aspecten gecontroleerd, bij een integrale controle wordt een bedrijf aan een brede controle op een breed scala van wettelijke voorschriften onderworpen.

Ook de inzet van toezichthouders is verschillend van controle tot controle. De controle van vergunningsvoorschriften kan zonder bezwaar door één toezichthouder worden uitgevoerd. Is

sprake van een controle met een verhoogd risico op problemen of conflicten met de gecontroleerde persoon/personen, dan is het van belang dat deze controle samen met een collega-toezichthouder wordt uitgevoerd.

### Sanctiestrategie

De gemeente heeft verschillende bestuurlijke sanctiemiddelen ter beschikking om naleving van voorschriften af te dwingen. Genoemd kunnen worden:

- waarschuwing
- intrekken van vergunning (art. 31 DHW)
- schorsen van vergunning (art. 32 DHW)
- tijdelijk verkoopverbod (art. 19a DHW)
- last onder bestuursdwang (art. 125 Gmw)
- last onder dwangsom (art. 5:32 Awb)
- bestuurlijke boete (art. 44a DHW)
- sluiting horecagelegenheid (art. 174 Gmw)
- proces-verbaal bezit alcoholhoudende drank door personen onder 18 jaar (art. 45 DHW)

De keuze voor een bepaald sanctiemiddel is sterk afhankelijk van de aard van de overtreding. In het bijgevoegde handhavingprotocol is per artikel van de DHW aangegeven welk sanctiemiddel op welke wijze wordt toegepast.

### Waarschuwing

Uitgangspunt van bestuurlijk optreden is dat bij de constatering van een eerste overtreding een waarschuwing wordt gegeven en de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding te beëindigen of niet te herhalen. De waarschuwing wordt in de regel eerst mondeling door de toezichthouder gegeven, gevolgd door een schriftelijke aanschrijving. Gaat het om minder ernstige overtredingen, dan wordt in eerste instantie volstaan met alleen een mondelinge waarschuwing.

### Intrekken van vergunning

In artikel 31 lid 1 DHW is imperatief voorschreven in welke gevallen een drank- en horecavergeving moet worden ingetrokken. In lid 2 en lid 3 is een aantal gevallen genoemd waarin de vergunning kan worden ingetrokken. Daarbij gaat het om overtreding van bij of krachtens de DHW gestelde regels en voorschriften (lid 2), een negatieve beoordeling in het kader van de Wet BIBOB of en herhaaldelijke weigering (3 x) van een verzoek om bijschrijving van leidinggevenden op het aanhangsel van de vergunning (lid 3).

Zeker bij de inzet van een zwaar sanctiemiddel als het intrekken van een vergunning moet voldaan worden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

### Schorsen van vergunning

Rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit kan de burgemeester in de gevallen als genoemd in artikel 31 onder lid 2 en lid 3 een vergunning ook eerst schorsen voor een periode van maximaal 12 weken. Vanzelfsprekend is deze maatregel minder vergaand dan intrekking van de vergunning en geeft het de overtreder nog een kans om de exploitatie voort te zetten. Niettemin heeft schorsing van een vergunning ook grote bedrijfseconomische gevolgen voor een horecabedrijf en zal bij de inzet van dit sanctiemiddel ook een zorgvuldige afweging van belangen moeten plaatsvinden.

### Tijdelijk verkoopverbod

Op grond van artikel 19a DHW kan de burgemeester de exploitant van een supermarkt of cafetaria voor een periode van tenminste één en maximaal 12 weken verbieden (zwak-) alcoholische drank te verkopen indien deze exploitant artikel 20 van de wet (leeftijdsgrens voor drankverstrekking) in één jaar drie keer heeft overtreden.

Artikel 19a DHW biedt dus de mogelijkheid om effectief tegen herhaaldelijke overtreding van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van zwak-alcoholische drank in supermarkten en cafetaria's op te kunnen treden.

### Last onder bestuursdwang

Het middel van (een last onder) bestuursdwang wordt meestal ingezet zodra en indien andere sanctiemiddelen onvoldoende effect hebben gehad óf direct fysiek ingrijpen noodzakelijk is. Van dit laatste is sprake indien er een direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid bestaat.

Fysiek ingrijpen door toepassing van bestuursdwang is dus vaak een uiterste middel om naleving van voorschriften af te dwingen. Ook dan zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vanzelfsprekend erg belangrijk.

### Last onder dwangsom

Het opleggen van een last onder dwangsom is in veel gevallen een effectief instrument om naleving van regelgeving af te dwingen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan zelf veel risico loopt om naderhand met schadeclaims te worden geconfronteerd.

De dwangsom is bedoeld als financiële prikkel om regels na te leven en het financiële voordeel van overtreding van regels weg te nemen. Belangrijk is dat de dwangsom proportioneel is en in een redelijke verhouding tot het financiële voordeel van de overtreding staat.

### Bestuurlijke boete

Voor bepaalde overtredingen van de DHW kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Welke overtredingen dit zijn, staat in het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Daarin staat ook wat de hoogte van die boete per geval is. In het sanctiebeleid wordt vastgelegd wanneer de bestuurlijke boete wordt toegepast.

Het repressief inzetten van dit instrument moet op termijn een preventieve uitwerking hebben op het naleven van de regelgeving.

### Sluiting horecagelegenheid

Op grond van artikel 174, lid 1 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het tweede lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Deze bepaling biedt de burgemeester de mogelijkheid om bij een ernstige verstoring van de openbare orde of een dreigend gevaar – indien dit nodig wordt geacht – een horecagelegenheid te sluiten. Deze maatregel heeft in principe een tijdelijk karakter maar vooral bij regelmatig terugkomende problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid kan het noodzakelijk worden geacht een horeca-inrichting voor langere duur te sluiten.

### Uitgangspunten van het handhavingsprotocol

In het bij dit plan behorende handhavingsprotocol is per artikel van de DHW vermeld op welke wijze tegen een overtrading van dat artikel wordt opgetreden.

Uitgangspunt is dat bij de constatering van een overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven en de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken.

Gaat het om minder ernstige overtredingen, dan kan de toezichthouder volstaan met een (mondelijke) waarschuwing dat bij een volgende overtreding een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Wordt in dat geval een volgende overtreding geconstateerd, dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd en krijgt de overtreder een schriftelijke waarschuwing dat bij een volgende overtreding een bestuurlijke maatregel in de vorm van een last onder dwangsom volgt.

Gaat het om zwaardere overtredingen, dan is de aard van de overtreding bepalend voor de vraag welk handhavingsinstrument het meest passend en effectief is.

Daar waar een last onder dwangsom wordt opgelegd is in de meeste gevallen uitgegaan van een dwangsom van € 250,- per geconstateerde overtrading met een maximum van € 1.000,-. Het betreft hier overtredingen die niet direct tot een financieel voordeel leiden maar waarbij de dwangsom toch voldoende financiële prikkel moet geven om de overtreding te beëindigen. Een bedrag van € 250,- als uitgangspunt lijkt in die gevallen redelijk en proportioneel.



Bij minder ernstige overtredingen is uitgegaan van een dwangsom van € 100,- per overtrading met een maximum van € 400,-. De maximale dwangsom is vastgesteld op het viervoudige van het dwangsombedrag zodat na 4 geconstateerde overtredingen zonodig een ander bestuurlijk instrument ingezet kan worden om een einde aan de overtreding te maken.

Hierbij wordt nog de kanttekening geplaatst dat de dwangsom moet zijn gerelateerd aan het economische voordeel dat met de overtreding wordt behaald. De genoemde dwangsombedragen zijn dus een richtlijn maar kunnen afhankelijk van dit economische voordeel bijgesteld worden.

Bij ernstige overtredingen (zie hieronder) zal direct een einde aan de overtreding moeten worden gemaakt en zullen daartoe veelal zwaardere middelen ingezet (moeten) worden. Van een ernstige overtreding is sprake indien:

- er een ernstig risico bestaat voor de gezondheid of veiligheid van mens en/of dier, en/of
- er sprake is van grove misleiding van de consument, en/of
- er een ernstig risico voor het milieu bestaat.

Hierbij is nog van belang te vermelden dat in artikel 44a van de DHW is bepaald dat overtredingen die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid of groot economisch voordeel opleveren niet met een bestuurlijke boete afgedaan kunnen worden.

## Hoofdstuk 4 Kosten

Vanzelfsprekend brengt de uitvoering van dit preventie- en handhavingskosten met zich mee. In dit hoofdstuk worden deze kosten inzichtelijk gemaakt.

<b>Preventie</b>	<b>Kosten 2016</b>
Nulmeting alcoholgebruik jongeren: E-MOVO 2016 (monitoring GGD/Iriszorg alcoholgebruik 2 <sup>de</sup> en 4 <sup>de</sup> klassers)	geen extra kosten
Voorlichting door gemeente i.s.m. GGD	geen extra kosten
Voorlichtingsbijeenkomsten Iriszorg	€ 1500
GGD-project IkPas2016	geen extra kosten
ABC-spel / campagne NIX18 groep 7 basisscholen	geen extra kosten

<b>Handhaving</b>	<b>Kosten 2016</b>
Inzet toezichthouders en juridische ondersteuning	€ 27.000
Samenwerking regio	geen extra kosten
Mystery-guest onderzoek Nuchter kenniscentrum	€ 1000
<b>Totaal</b>	<b>€ 29.500</b>

De inzet van toezichthouders en juridische ondersteuning is ook opgenomen in het Handhavings uitvoeringsprogramma 2016. De kosten hiervan zijn gedekt in de begroting 2016.

De overige kosten kunnen worden gedekt uit de budgetten voor het gezondheidsbeleid

## **Hoofdstuk 5. Evaluatie**

Dit plan loopt tot eind 2016. Daarna zal het plan onderdeel uitmaken van de lokale nota gezondheidsbeleid, als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Wet Publieke Gezondheid.

Om deze reden zal dit plan eind 2016 worden geëvalueerd. De resultaten uit de E-MOVO 2016 en de bevindingen uit de handhavingsacties worden hierin meegenomen. Voor zover dit leidt tot nieuwe inzichten zullen deze in het nieuwe beleid worden verwerkt.