



Preventie- en handhavingsplan alcohol

April 2018

Inhoud

1	INLEIDING	3
1.1	DOEL EN ACHTERGROND	3
1.2	RECENTE ONTWIKKELINGEN	3
1.3	VISIE/AMBITIE	4
1.4	LEESWIJZER	4
DEEL A PREVENTIEPLAN ALCOHOL ALS ONDERDEEL VAN PREVENTIEF GEZONDHEIDSBELEID 2017 – 2020		5
2	KADER	6
2.1	UITGANGSPUNTEN	6
2.2	PROBLEEMANALYSE	6
2.2.1	<i>Landelijke context</i>	6
2.2.2	<i>Ouders en de thuissituatie</i>	7
2.2.3	<i>Alcoholgebruik Dalfsen</i>	7
2.2.4	<i>Veiligheid, uitgaan en vrijetijdsbesteding</i>	8
2.2.5	<i>Naleving van regelgeving</i>	8
3	WAT WILLEN WE BEREIKEN?	10
3.1	VISIE EN AMBITIE	10
3.2	PRIORITEITEN EN DOELEN	10
3.3	UITVOERING	11
3.4	ACTIVITEITEN OP HOOFDLIJNEN	11
3.5	MONITORING EN EVALUATIE	15
BIJLAGE 1	EVALUATIE ALCOHOLPREVENTIE DALFSEN 2014-2016	17
BIJLAGE 2	ONDERLIGGENDE KADERS	19
BIJLAGE 3	SCHADELIJKE GEVOLGEN VAN ALCOHOL	20
BIJLAGE 4	UITKOMSTEN JONGERENMONITOR GGD IJSSELAND 2014-2015 T.A.V. ALCOHOL	21
4	DEEL B HANDHAVING	22
4.1	INLEIDING	22
4.2	TERUGBLIK	22
4.2.1	<i>Toezicht door de RUD</i>	22
4.2.2	<i>Resultaten</i>	22
4.2.3	<i>Analyse en vervolg</i>	23
4.3	TOEZICHTSTRATEGIE	24
4.3.1	<i>Waar en wat controleren?</i>	24
4.3.2	<i>Wie gaat toezicht houden?</i>	24
4.3.3	<i>Hoeveel toezicht?</i>	24
4.3.4	<i>Toezicht door horeca en eigen verantwoordelijkheid</i>	25
4.3.5	<i>Taken gemeente en politie</i>	26
4.3.6	<i>Toezicht overige horeca-activiteiten</i>	26
4.3.7	<i>Blurring</i>	26
4.4	SANCTIESTRATEGIE	26
4.4.1	<i>Beschikbare sanctie-instrumenten</i>	27
4.4.2	<i>Bestuursrechtelijk</i>	27
4.4.3	<i>Strafrechtelijk</i>	28
4.4.4	<i>Nalevingcommunicatie</i>	28
4.4.5	<i>Sanctiebeleid Dalfsen</i>	29
4.4.6	<i>Hoogte dwangsom</i>	29
5	UITVOERING	30
5.1	SAMENWERKING MET EXTERNE PARTNERS	30
5.2	COÖRDINATIE VANUIT INTEGRALE DHW-PROJECTGROEP	30
5.3	REGIONALE SAMENWERKING	30

1 Inleiding

1.1 Doel en achtergrond

De invoering van de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) per 1 januari 2013 heeft verschillende consequenties gehad. Met de DHW beoogt het kabinet o.a. het tegengaan van het schadelijk alcoholgebruik onder jongeren en het terugdringen van de administratieve lasten voor ondernemers. De burgemeester is belast met de uitvoering van de DHW. Eén van de belangrijkste wijzigingen was dat het toezicht op de DHW is overgegaan van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar gemeenten.

De DHW is per 1 januari 2014 opnieuw gewijzigd met als belangrijkste punt de verhoging van de leeftijdsgrens van zestien naar achttien jaar. Gemeenten zijn al met al sinds 2014 de belangrijkste uitvoerder van de DHW geworden. Zowel op juridisch, educatief, en handhavingsvlak is de gemeente de regisseur van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte preventie- en handhavingsplan, geregeld in artikel 43a van de DHW, is in feite de wettelijke bekrachtiging van dit gegeven. Uiterlijk 1 juli 2014 moest de gemeenteraad het eerste preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld (gerealiseerd in maart 2014). Dit plan moet naast de hoofdzaken uit het beleid met betrekking tot preventie van alcoholgebruik, vooral onder jongeren, ook beschrijven op welke manier er invulling wordt gegeven aan de handhavingstaken op grond van de DHW.

Het nieuwe artikel 43a van de DHW geeft aan wat er in dit preventie- en handhavingsplan moet worden opgenomen:

- a) wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- b) welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen;
- c) de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- d) welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

De handhaving van de DHW heeft, toen de uitvoering nog bij de NVWA lag, altijd vrij ver van het preventiebeleid van de gemeente gestaan. Nu de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de handhaving, biedt dat kansen om handhaving en preventie meer op elkaar af te stemmen. Zo kunnen we in preventieve sfeer acties uitzetten die de naleving van de leeftijdsgrens bevorderen, zoals het uitvoeren van een mystery guest onderzoek, het verstrekken van polsbandjes aan organisatoren van evenementen of het ondersteunen van sportverenigingen bij hun alcoholbeleid. Andersom helpt handhaving ook in preventieve sfeer. Uit onderzoeken blijkt namelijk, dat alcoholpreventie alleen effect heeft wanneer alcohol niet makkelijk beschikbaar is voor jongeren. Handhaving en preventie gaan dus hand in hand.

1.2 Recente ontwikkelingen

Hoewel de burgemeester wettelijk bevoegd gezag is voor de handhaving van de DHW, heeft door artikel 43a van de DHW ook de gemeenteraad een rol gekregen. Zij moet een plan vaststellen waarin zowel preventie als handhaving is opgenomen. Er zijn de afgelopen jaren al enkele relevante ontwikkelingen geweest waarbij nu aansluiting wordt gezocht.

Drank- en horecaverordening

De gemeenteraad heeft op 16 december 2013 de drank- en horecaverordening vastgesteld. De regeling bevat bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de DHW. De verordening stelt regels voor o.a. paracommerciële instellingen. De drank- en horecaverordening trad in werking op 15 maart 2014.

Handhavingsbeleid

Op 7 januari 2014 heeft de burgemeester besloten het 'handhavings- en sanctiebeleid Drank- en Horecawet' vast te stellen en in te stemmen met de genoemde beleidskeuzes:

- burgers en bedrijven hebben allereerst eigen verantwoordelijkheid en zorgen voor zelfregulering;
- hanteren van een lik-op-stuk beleid bij overtredingen;
- prioriteit te leggen bij leeftijdsgrenzencontroles en dit in regionaal verband op te pakken via de Regionale Uitvoeringsdienst.

Eerste preventie- en handhavingsplan 2014-2018

Het eerste preventie- en handavingsplan in Dalfsen is in maart 2014 door de raad vastgesteld en wordt nu geactualiseerd voorgelegd.

Nota gezondheidsbeleid

De nota preventief gezondheidsbeleid Kerngezond Dalfsen is in mei 2017 door de raad akkoord bevonden. Dit is een vervolg op de startnota van december 2016, waarin gesteld werd “iedereen gezond en samen sterk”. De ambitie van de gemeente Dalfsen is een gemeente waar inwoners gezond, weerbaar en veerkrachtig zijn en zelf weten om te gaan met voor en tegenspoed. Het hebben van een gezonde levensstijl is hierin een belangrijk thema, specifiek wordt het tegengaan van overmatig drankgebruik bij jong en oud genoemd. Dit laatste punt is opgenomen in het onderdeel ‘preventieplan alcohol’.

1.3 Visie/ambitie

De visie/ambitie op preventie en handhaving vormt de basis voor de uitvoering.

De gemeente Dalfsen investeert al jaren in de jeugd. We willen dat onze jongeren veilig en gezond opgroeien. Preventie en voorlichting omtrent middelengebruik is daarbij erg belangrijk.

In de nota alcoholpreventie uit 2017 staat de volgende ambitie geformuleerd: *Geen alcoholgebruik door jongeren onder de 18 en daarboven een matiging van het alcoholgebruik.*

In het bestuursprogramma van Dalfsen is opgenomen: ‘we gaan voor een leefbare en veilige samenleving’. Dit kan ook van toepassing worden verklaard op de DHW. Daarbij is de wens om middels het preventieve spoor goed duidelijk te maken aan horecaondernemers wat de regels zijn en hoe het beleid in elkaar steekt. Daarachter wordt een strak handavingsbeleid gevoerd. Bij het niet naleven van regels zal afhankelijk van de soort overtreding gehandhaafd worden.

De uitgangspunten en ambities van Dalfsen voor toezicht en handhaving zijn:

- Naleving van de normen uit de DHW en het behouden/verhogen van naleefniveau van regels door doelgroepen.
- Bedrijven en burgers zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor regelnaleving, zoveel mogelijk zelfregulering toepassen.
- Er wordt eerst ingezet op het preventieve spoor, toezicht en handhaving wordt ingezet om regelnaleving te verbeteren.
- Waar nodig treedt de gemeente bij niet-naleving consequent en hard op. Wie niet mee wil werken aan eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering, moet voelen. Daarom: lijk op stuk beleid hanteren.
- Verdere professionalisering van toezicht en handhaving, versterken van de ontwikkelcyclus.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt inleidend gesproken over de opzet van dit preventie- en handavingsplan, de visie/ambitie van de gemeente op het alcoholbeleid (zowel preventie als handhaving).

In Deel A wordt uiteengezet hoe het preventiebeleid wordt ingevuld. Hiervoor is het preventieplan alcohol uit de nota preventief gezondheidsbeleid integraal overgenomen. Deze is namelijk pas een jaar geleden vastgesteld.

In Deel B is het handavingsbeleid beschreven. Dit komt op de meeste punten nog overeen met het vorige beleid, met enkele accentverschuivingen. Waar wordt toezicht gehouden, wie gaat het doen en hoeveel gaan we doen?

DEEL A Preventieplan alcohol als onderdeel van preventief gezondheidsbeleid 2017 – 2020

Inleiding

- Preventie en handhaving: gezamenlijke inzet
- Alcoholmatiging: onderdeel van een gezonde leefstijl

Aanleiding

We koersen met ons Preventieve Gezondheidsbeleid 'Iedereen gezond, samen sterk' op het organiseren en stimuleren van een vitale, gezonde leefomgeving voor en met alle inwoners. Een gezonde(re) leefstijl maakt daar onderdeel van uit, met het tegengaan van (overmatig) alcoholgebruik als speerpunt. Bijkomend verplicht de Drank en Horecawet (DHW) gemeenten een preventie- en handhavingsplan alcohol op te stellen, deel uitmakend van de Gezondheidsnota. Een gezamenlijke aanpak op het terrein van preventie en handhaving is doorslaggevend voor de mate van succes van alcoholmatiging.

De uitdaging is om met elkaar te werken aan een samenleving waarin alcohol niet vanzelfsprekend is. Zo'n samenleving draagt bij aan een gezonde start, een gezonde leefomgeving en het kunnen maken van een gezonde keus. Bewustwordingsactiviteiten gericht op het bevorderen van een gezonde leefstijl omvatten meerdere thema's die van belang zijn voor een goede gezondheid. Alcoholmatiging is daar één van, maar bijvoorbeeld ook het tegengaan van roken en drugsgebruik, gezonde(re) voeding en bewegen.

Looptijd

De startnota Preventieve Gezondheid is door college en raad vastgesteld (december 2016), met inbegrip van het gegeven dat het handhavingsplan als onderdeel van het preventieplan volgens een eigen tijdpad wordt ontwikkeld. Afstemming tussen beide trajecten wordt gewaarborgd door de projectgroep DHW waarin afdelingen MO, RO en Bedrijfsvoering zijn vertegenwoordigd. Het Handhavings- en preventieplan Alcohol heeft vervolgens een looptijd van 4 jaar.

Wettelijk en budgettair kader

In de DHW is de wet- en regelgeving rondom alcoholverkoop en beschikbaarheid van alcohol vastgelegd. De handhaving daarvan is sinds 2013 gedecentraliseerd. Gemeenten hebben hiermee meer instrumenten in handen om een effectief alcoholmatigingsbeleid te voeren. De DHW schrijft voor dat in het preventie- en handhavingsplan alcohol de hoofdlijnen van het beleid staan over zowel preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, als over handhaving van de wet.

Onze gemeenteraad heeft in maart 2014 het (eerste) preventie- en handhavingsplan vastgesteld. De evaluatie van het preventieonderdeel is opgenomen in bijlage 1 (van deel A).

Dit preventie- en handhavingsplan valt binnen de kaders en budgetten van het Preventieve Gezondheidsbeleid 2017-2020, de Horecaverordening en het Integraal Veiligheids Plan (IVP) (zie bijlage 2 van deel A).

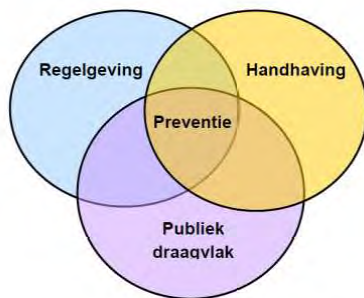
2 Kader

- Sociale omgeving en opvoeders staan centraal
- Inzetten op daling van het alcoholgebruik van zowel jongeren als volwassenen

2.1 Uitgangspunten

Het drinken van alcohol is breed geaccepteerd in de maatschappij, zo ook in Dalfsen. Jongeren krijgen van jongs af aan mee dat alcohol 'erbij hoort' en gezellig is. De ongezellige kanten van alcoholgebruik worden gemakkelijk over het hoofd gezien, zoals sociale problemen, overlast en individuele gezondheidsschade (zie ook bijlage 3).

De belangrijkste oorzaken van (overmatig) alcoholgebruik zijn maatschappelijke normen, persoonlijke motivatie en intentie, beschikbaarheid van alcohol en de mate van toezicht en sociale controle. Effectieve alcoholpreventie besteedt aandacht aan al deze factoren, samengebracht in het preventiemodel van Reynolds (2003).



Het preventiemodel kent 3 beleidspijlers: regelgeving, handhaving en educatie & bewustwording. De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook. Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.

Dit model 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.

Alcoholpreventie is daarmee nooit alleen op het individu gericht:

maatschappelijke normen, beschikbaarheid van alcohol en de mate van toezicht en sociale controle moeten ook onderdeel uitmaken van de aanpak. Het meest succesvol zijn strategieën die de omgeving van de drinker beïnvloeden, gewoontegedrag ter discussie stellen en het hebben van een eigen keuze duidelijk maken. In die omgeving spelen alcoholverstrekkers, scholen, vormen van vrijetijdsbesteding, de peergroep en ouders een belangrijke rol. In dit preventie- en handhavingsplan staat daarom de omgeving van de (jonge) drinker centraal, waarop wij vanuit de invalshoeken gezondheid, veiligheid en opvoeding samen met verschillende partijen maatregelen inzetten. Drankverstrekkers stimuleren we om zelf alcoholmatigingsmaatregelen te ontwikkelen en de controle daarop zelf ter hand te nemen. Als gemeente blijven wij verantwoordelijk voor de handhaving, maar gezamenlijk kunnen we de norm stellen dat er onder de 18 niet gedronken wordt en daarboven matig. Eigen initiatief op dit vlak waarderen we en past bij de lokale samenleving die wij voor ogen hebben.

2.2 Probleemanalyse

2.2.1 Landelijke context

In de afgelopen jaren is landelijk sterk ingezet op het voorkomen van drinken onder de 16 jaar (toenmalige wettelijke leeftijdsgrens voor verkoop van alcohol). Tussen 2011 en 2015 is het percentage 12- t/m 16-jarige scholieren dat ooit alcohol heeft gebruikt gedaald naar 45%. Voor het eerst is er ook bij 16-jarigen sprake van minder alcoholgebruik, dronkenschap en bingedrinken¹. Hoewel er minder jongeren drinken, is de hoeveelheid alcohol van drinkende jongeren fors. Van de jongeren die drinken heeft 70% de afgelopen maand op een avond vijf of meer glazen gedronken (bingen) en ruim 20% van hen drinkt in het weekend meer dan 10 glazen.

In 2015 zijn 931 jongeren onder de 18 jaar opgenomen in een ziekenhuis na overmatig alcoholgebruik (in 691 gevallen i.v.m. "comadrinken"). Dat blijkt uit cijfers van kinderartsen. De gemiddelde leeftijd van de opgenomen jongeren lag in 2015 op 15,4 jaar.²

In de regelgeving voor drankverstrekking zijn verkoop aan 18-minners, het doorgeven van alcohol aan 18- ('wederverstrekking'), toezien op 'in kennelijke staat van dronkenschap verkeren' en doorschenken (bij alle leeftijdsgroepen) maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol voor 18-minners bepalen. Van deze maatregelen is de verkoop aan 18-minners het beste te controleren en handhaven. Het

¹ 'Binge'-drinken: drinken van grote hoeveelheden alcohol (mannen ≥ 5 eenheden, vrouwen ≥ 4 eenheden) in een kort tijdsbestek, afgewisseld met perioden zonder alcoholgebruik.

² Bron: peilstation 2016, Trimbosinstituut

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft periodiek landelijk mysteryshoponderzoek laten uitvoeren waarbij jongeren van 15 jaar (2011/2013) en 17 jaar (2015/2016) aankoopogingen deden. Hieruit bleek dat in 2015 het gemiddelde nalevingspercentage op leeftijdscheck én niet-verkoop 21,5% was, in 2016 is dat gestegen naar 35,8%. Supermarkten en slijters komen de leeftijdsgrens goed na (62%); horeca en sportverenigingen het slechtste (26 % resp. 16 %). Hoewel de leeftijdscntrole voor 15-jarigen significant is verbeterd, waarmee een belangrijk effect van verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 is bereikt, te weten: het beschermen van kwetsbare jongeren voor gezondheidsschade toegebracht door alcohol, is er nog ruimte voor verbetering van naleving van de leeftijdsgrens. In 2016 kon een kwart van de jongeren van 15 jaar nog steeds alcohol aankopen, en 60 % van de 17-jarigen. Opvallend is de wijze waarop jongeren onder de 18 aan alcohol komen. Eén op tien drinkende scholieren zegt de alcohol meestal zelf te kopen en 17% laat het door een ander kopen. Ruim twee derde van de jongeren krijgt de alcohol van vrienden, broers en zussen of ouders.

2.2.2 Ouders en de thuissituatie

Veel jongeren beginnen met drinken in de thuisomgeving. Ouders zijn vaak degenen die hun kinderen een eerste slokje of glas alcohol aanbieden en hebben het idee dat 'leren drinken onder toezicht' ervoor zorgt dat hun kinderen verstandig met alcohol omgaan. Onderzoeksuitkomsten tonen het tegenovergestelde aan: jongeren gaan er juist eerder meer door drinken. Nu de leeftijdsgrens voor alcoholvertrekking naar 18 jaar is gegaan en de formele drankverstrekkers bijdragen aan verhoging van de startleeftijd, is het van belang dat ook ouders deze leeftijdsgrens naleven, daar het nut van inzien en overtuigd zijn van hun invloed op het drinkgedrag van hun kind. Uit de evaluatie van de DHW (september 2016) door de GGD IJsselland / Hogeschool Windesheim blijkt dat ouders verzadigd lijken van adviezen over alcoholgebruik, maar wel behoefte hebben aan opvoedings- en communicatietechnieken.

Jongeren, zeker de 13-15 jarigen, op hun beurt ervaren duidelijke regels, betrokkenheid en toezicht van ouders-op bijvoorbeeld feestjes en in de keet als een steun in de rug. Het voorkomt dat zij in vervelende situaties die door overmatig alcoholgebruik zijn ontstaan de verantwoordelijkheid dragen, en oplossingen moeten verzinnen die zij zelf moeilijk kunnen uitvoeren. Ouders zijn wél in de positie om 'door te pakken' en grenzen te stellen. Het helpt jongere jeugd als zij dit ook daadwerkelijk doen.

2.2.3 Alcoholgebruik Dalfsen

Ten aanzien van alcoholgebruik zijn cijfers niet actueel en wát beschikbaar is van de afgelopen jaren, kan niet met elkaar vergeleken worden vanwege een verandering in onderzoekopzet door de GGD en de veranderde leeftijdsgrens voor alcoholgebruik. Gegevens uit voorlichting van Tactus in groep 8 uit 2016 en uit de Jongerenmonitor 2014/2015 laten het volgende zien (zie ook bijlage 4):

Jongeren Dalfsen

- 42% van de kinderen uit groep 8 die deelnamen aan Op Tijd Voorbereid, heeft ooit een slokje alcohol gedronken.³
- 20% van de jongeren in klas 2 (13-14 jarigen) heeft wel eens alcohol gedronken, en 61% in klas 4 (15-16 jarigen).
- van de klas 2'ers die wel eens drinken, heeft 56% in de afgelopen 4 weken alcohol gedronken, is 15% ooit dronken geweest, is 9% de afgelopen 4 weken dronken geweest en doet 26% aan bingedrinken. Voor klas 4 liggen deze percentages: 79%, 58%, 29% en 51%. NB: dit zijn allen 18-minners.
- De gemiddelde leeftijd waarop jongeren beginnen met drinken was in 2015 13,4 jaar.
- Als Overijsselse jongeren eenmaal drinken, drinken ze fors. Dalfsen gaat samen met Olst-Wijhe aan kop in de regio: 72% van de jongeren tussen 16 en 23 jaar die drinkt, doet aan bingedrinken.⁴

De diversiteit aan bronnen en veranderlijkheid in metingen maakt het interpreteren van cijfers lastig. Er ontbreekt hierdoor een eenduidig vertrekpunt waaraan we bijvoorbeeld de effecten van ons beleid kunnen afmeten. Dit sterkt ons in het idee om naast de GGD-monitors andere manieren van onderzoek en informatieverzameling in te zetten om meer materiaal in handen te hebben waarmee we de gewenste ontwikkelingen kunnen monitoren.

³ Ter vergelijking: in de regio Twente is dat 56%, voor Zwolle 53% (cijfers Tactus, 2015)

⁴ Bron: Gezondheidsatlas GGD IJsselland, internet.

Tolerantie ouders

- De tolerantie van ouders ten aanzien van het alcoholgebruik is bij jongeren van 12 t/m 15 jaar afgenomen. Bij de 16 t/m 19 jarigen is dit percentage na een daling nu gelijk gebleven (79%).⁵
- Ouders die alcohol vóór 18 jaar verbieden zijn sterk in de minderheid: 0% in klas 2, 2% in klas 4 van het voortgezet onderwijs. In klas 2 rapporteert 15% van de respondenten dat hun ouders het goed vinden, of er niets van zeggen (regionaal: 23%); in klas 4 is dat 48% (regionaal: 48%).

Volwassenen Dalfsen

Het alcoholgebruik van jongeren staat niet op zichzelf: zij verkeren in een omgeving waarin alcoholgebruik normaal wordt gevonden en waarin volwassenen zelf ook redelijk veel drinken. 89% van de volwassenen in Dalfsen drinkt wel eens alcohol, tegen 86% in de regio. 17% van de volwassen mannen drinkt overmatig (meer dan 21 glazen per week), 5% van de vrouwen (meer dan 14 glazen per week), tegen 9% van de mannen in de regio. Tot 65 jaar ligt het percentage vrij constant tussen 89% en 85%, daarna neemt het percentage drinkers af. De hoger opgeleiden drinken vaker alcohol dan volwassenen met een lagere opleiding.

2.2.4 Veiligheid, uitgaan en vrijetijdsbesteding

Uit de gebiedsscan 2016 (politie IJsselland) komt naar voren dat waar sprake is van uitgaansgeweld, jongeren onder invloed zijn van alcohol, mogelijk in combinatie met drugs. Dit uitgaansgeweld vindt in het hele werkgebied plaats, in de nachtelijke uren in en rondom het uitgaansleven. De daders zijn vooral jongeren in de leeftijd van 18-25 jaar. Geweldsincidenten zijn teruggelopen sinds er minder uitgaansgelegenheden zijn. De politie heeft goede contacten met de horecaondernemers, wat bij de discotheken geleid heeft tot maatregelen voor een veilig uitgaansklimaat. Verder is er sprake van meer samenwerking bij evenementen.

In het uitgaan speelt overlast rondom de discobus. We willen deze alcohol gerelateerde problematiek Vechtdalbreed verminderen in samenspraak met gemeentes waar de discobus rijdt. Gemeente Hardenberg heeft positieve ervaringen met blaasacties die samen met politie, welzijn, Tactus en Halt zijn uitgevoerd. Een dergelijke aanpak gaan we in Dalfsen uitzetten.

Jongeren ontmoeten elkaar ook in hokken en keten, een vorm van vrijetijdsbesteding waaruit ondernemerschap en eigen initiatief blijkt. Op voorwaarde dat deze plekken niet commercieel worden uitgbaat en geen overlast veroorzaken, vinden wij het prima dat jongeren elkaar hier ontmoeten. We zien ook graag dat de keet veilig is. In sociaal opzicht, wat betreft brandveiligheid en in het omgaan met alcohol. Hiertoe hebben we Keetkeur uitgezet in samenwerking met het ambulante jongerenwerk, politie en brandweer. Dit heeft de afgelopen jaren een stabiel, maar weinig intensief contact met zo'n 20 keten heeft opgeleverd. Alcoholmatigingsmaatregelen slaan niet goed aan en op het gebied van ouderbetrokkenheid zien we verbeteringsmogelijkheden, reden om Keetkeur met alle partijen op te frissen.

2.2.5 Naleving van regelgeving

Voor toezicht en handhaving van de DHW zijn politie en specifieke toezichthouders (BOA's) bevoegd, elk met een eigen takenpakket.⁶ Het toezicht en de handhaving heeft zich de afgelopen jaren gericht op schenktijden, leeftijdsgrens en het in bezit hebben van alcohol, waarbij Dalfsen gebruik maakt van de BOA's van de Regionale UitvoeringsDienst (RUD). Dit samenwerkingsverband voor meerdere gemeentes is sinds 2014 operationeel, maar organisatorisch onvoldoende op orde gebleken, waardoor controle en toezicht in Dalfsen tussen 2014 en 2016 niet goed uit de verf zijn gekomen. Eind 2016 zijn aanpassingen doorgevoerd en lijkt de inzet verbeterd, waardoor meer informatie over naleving is verzameld. Uit het mysteryshoponderzoek dat eind 2014 in Dalfsen is uitgevoerd (zie bijlage 1- Evaluatie) blijkt dat de horeca en supermarkten in Dalfsen de leeftijdscontrole beter naleven dan het landelijk gemiddelde. De paracommercie daarentegen deed het aanmerkelijk slechter: de leeftijd van aankopers bij (sport)verenigingen werd nagenoeg niet gecheckt. De betreffende organisaties hebben verbeterplannen opgesteld en met een deel van hen is een convenant afgesloten. Overigens komt het in alle branches voor dat jongeren waarvan de ID is gecheckt en die 18-min zijn, toch gewoon alcohol kunnen kopen. Dit willen we verbeteren.

⁵ Bron: GGD IJsselland, alcoholgebruik in Dalfsen, 2015

⁶ De politie kan ingrijpen op het in bezit hebben van alcohol. De BOA's zijn óók bevoegd om te handhaven op wederverstrekking, doorschenken en het toelaten van mensen die al aangeschoten zijn tot een horecagelegenheid of evenement. In de praktijk is het ingewikkeld om hier werkbare maatregelen op te ontwikkelen en deze te handhaven.

3 Wat willen we bereiken?

- Voorkomen en beperken van gezondheids- en maatschappelijke schade.

3.1 Visie en ambitie

Het college heeft als ambitie: onder de 18 jaar geen druppel (NIX18) en daarboven geen overmatig gebruik.

We willen daar (nog) meer dan de afgelopen jaren met het complete maatschappelijke netwerk aan werken, met meer inbreng van commercie en paracommercie. Ouders, jongeren, scholen, welzijn, kerken, alcoholverstrekkers (zoals supermarkten, slijterijen, horeca, kulturhusen), sportverenigingen, keeteigenaren, evenementenorganisatoren, preventiewerkers en zorgaanbieders, huisartsen en politie zijn allemaal van invloed op de gestelde normen en regels en de naleving daarvan.

Omdat alcoholpreventie niet ophoudt bij de gemeentegrens (zo gaan jongeren uit in omliggende gemeentes), en onze buurgemeentes preventieplannen ontwikkelen binnen een overeenkomstige context, willen we waar dat efficiënt en effectief is meer samen optrekken in het Vechtdal. De bestaande samenwerkingsrelatie met de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg op alcoholpreventie biedt daartoe mogelijkheden.

3.2 Prioriteiten en doelen

- Bij de integrale aanpak vanuit preventie en handhaving ligt het accent op jongeren tot 25 jaar. Maatregelen en activiteiten die we daarbij ontwikkelen zijn gericht op de sociale omgeving van jongeren. Ouders, maatschappelijke partijen en drankverstrekkers vormen daarom de belangrijkste doelgroepen.
- Voor de jongeren onder de 18 jaar werken we aan het versterken van de sociale norm 'NIX18'. De insteek is dat alcohol niet hoeft, in plaats van dat het niet mag. Ook gaan we voor A-junioren bijeenkomsten "Instructie Verantwoord Alcohol (IVA) schenken" organiseren in samenwerking met voetbalverenigingen.
- Het stimuleren en handhaven van de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor verkoop en het in bezit hebben van alcohol is prioriteit. We zijn ons ervan bewust dat de commerciële/ formele en informele beschikbaarheid van alcohol communicerende vaten zijn. Als het voor 18-minners steeds moeilijker wordt om zelf alcohol te kopen, neemt de kans toe dat zij daar via familie, vrienden of illegale verkoop aan komen. Drankverstrekkers, met name organisatoren van feesten en evenementen, geven inderdaad aan dat oudere jeugd en volwassenen alcohol doorgeven aan 18-minners. Reden om extra aandacht te schenken aan maatregelen die wederverstrekking tegengaan.
- Voor 18-25 jarigen gaat het vooral om het voorkomen van excessief alcoholgebruik. Gezien de ontwikkeling van de hersenen tot ongeveer 23 jaar, de oververtegenwoordiging van de leeftijdsklasse tot 25 jaar in het uitgaansleven en de sterke relatie tussen alcohol en het uitgaansleven/bezoek van hokken en keten (met de daarbij behorende risico's op ongelukken, onveilige seks, intoxicatie en maatschappelijke overlast), zijn deze settings daarom belangrijke aandachtsgebieden.
- Voor de groep boven de 25 jaar ligt de focus op bewustwording van de schadelijke effecten van overmatig alcoholgebruik. Hier koppelen we de verantwoordelijkheid van drankverstrekkers aan door hen alerter te maken op het niet doorschenken aan mensen die al aangeschoten zijn. Daarnaast is signaleren en toeleiden van problematische gebruikers (ook onder de 25) naar de juiste hulp een aandachtspunt.

Doelen

- Tegengaan alcoholgebruik 18-
- Tegengaan informele verstrekking (door ouders en vrienden) aan 18-
- Tegengaan excessief alcoholgebruik 18+
- Verstrekkers verstrekken op verantwoorde en rechtmatige wijze alcohol
- Ouders verbieden alcohol drinken 18-

3.3 Uitvoering

- Effectieve, gecombineerde activiteiten waarmee een mix van doelgroepen wordt bereikt
- Blijven inzetten op weerbaar maken van jongeren
- Speerpunten: informele verstrekking verminderen, tegengaan wederverstrekking en indrinken
- Doorbreken van 'drinken als gewoonte'

De komende vier jaar werken we samen met netwerken aan het terugdringen van het alcoholgebruik, primair onder jongeren, maar ook bij hun ouders, andere volwassenen en verstrekkers. We bepalen jaarlijks binnen de kaders van dit plan, de concrete activiteiten op basis van ontwikkelingen en uitkomsten van uitgevoerde activiteiten.

Vanuit de gemeente is de eindverantwoordelijkheid voor het aansturen, uitvoeren en monitoren van dit plan belegd bij MO (Preventieve Gezondheid), Bedrijfsvoering (regelgeving), Publieksdienstverlening (ontheffingen, vergunningverlening) en RO (coördinatie van de handhaving). Afstemming en samenwerking met collega's van veiligheid vindt regelmatig plaats. Met netwerkpartners werken we samen op basis van mede-eigenaarschap, zoals in de werkgroep 'preventie middelengebruik' waarin politie, jeugdgezondheidszorg, Tactus, thuiszorg en welzijn zijn vertegenwoordigd.

De preventieve maatregelen stemmen we af met de activiteiten vanuit Toezicht en Handhaving en uitkomsten van controles die de RUD uitvoert. We zorgen voor verbinding en versterking van elkaars activiteiten, onder meer in de interne projectgroep Drank- en HorecaWet. We streven naar zo veel mogelijk slimme en doeltreffende combinaties die het effect van de inspanningen kunnen versterken. Preventie betekent ook: jongeren en hun ouders bijtijds informeren en weerbaar maken in het omgaan met middelengebruik en groepsdruk. Om deze reden investeren we al een aantal jaren in het Overloperproject, een aanbod dat SMON coördineert, uitgevoerd door onder meer Tactus en Halt.

3.4 Activiteiten op hoofdlijnen

Regelgeving & handhaving

Belangrijke bepalingen in de Drank- en Horecawet zijn dat alleen alcohol verkocht mag worden aan jongeren, waarvan - door middel van een ID-check - is vastgesteld dat zij 18 jaar of ouder zijn. Daarnaast mogen jongeren onder de 18 jaar niet in bezit zijn van alcohol op voor het publiek toegankelijke plaatsen (parken, portieken maar ook in café's bijvoorbeeld). Tevens is het verboden om personen toe te laten / door te schenken aan personen die 'in kennelijke staat' van dronkenschap verkeren.

Dalfsen kent als gemeente een groot aantal horecabedrijven. Zowel commerciële horeca als paracommerciële horecaorganisaties zoals sportverenigingen en Kulturhusen, en toeristische faciliteiten, zoals (jongeren) campings. Hokken en keten nemen een aparte plek in als plekken waar jongeren hun vrijetijd doorbrengen. Daarnaast zijn er supermarkten en slijterijen die alcoholhoudende dranken verkopen. Al deze bedrijven en locaties dienen zich te houden aan regels voor de verstrekking van alcohol en/of de exploitatie van hun inrichting. De gemeente ziet erop toe dat dit daadwerkelijk gebeurt en treedt in geval van overtreding op.

In het jaarlijks vast te stellen handhavingsprogramma wordt aangegeven op welke wijze het toezicht per jaar concreet wordt geprioriteerd en geprogrammeerd. In de werkplanning vindt het toezicht altijd object- en/of projectgericht plaats. Toezicht en de op volksgezondheid gerichte preventieve maatregelen worden steeds op elkaar afgestemd.

Educatie & bewustwording

De invulling van deze activiteiten gebeurt in lijn met het Preventieve Gezondheidsbeleid 2017-2020 waarin het willen zijn en bieden van een gezonde leefomgeving centraal staat. Het hebben van een eigen verantwoordelijkheid en een eigen keuze benadrukken wij hierbij. Het ontmoedigen van roken (waarbij we jongeren niet willen laten beginnen en degenen die al roken, willen laten stoppen) koppelen we zo veel mogelijk aan activiteiten.

We sluiten aan bij initiatieven die een positieve bijdrage leveren aan de gezondheid van onze inwoners en aan een aantrekkelijke, gezonde leefomgeving. De gezondheidspanels van inwoners die uit de preventiecampagne 'Goed voorbereid in Dalfsen? Roken, alcohol en drugs' zijn ontstaan, zijn daarvan een voorbeeld.

Een campagne met netwerkpartners en tijdelijke stopprogramma's zoals 'IkPas' gaan de normalisatie van alcoholgebruik, gewoontedrinken en algemene acceptatie tegen. Dit biedt een tegenwicht tegen bijvoorbeeld blurring⁷, dat ertoe leidt dat alcohol op meer plaatsen beschikbaar komt. Ouders kunnen er een positief statement mee maken naar hun kinderen.

Communicatie

Communicatie is een wezenlijk onderdeel van de alcoholmatigingsaanpak, ook om het thema te agenderen bij relevante partners. Vanwege onze netwerkaanpak hoeft niet altijd de gemeente de afzender te zijn bij de communicatie. Bij campagnes gericht op gedragsverandering is het effectief om resultaten, effecten en successen met anderen te delen. Bij onze communicatieaanpak richten we ons op de optimale inzet van (de communicatiekanalen van) ons netwerk en hun achterban. Zo creëren we een olievlek en een sociale omgeving die gedragsverandering mogelijk maakt en de gewenste norm gaat overnemen.

We communiceren zowel over regelgeving en handhaving als over preventie-activiteiten. Dat doen we zo veel mogelijk vanuit het perspectief van positieve gezondheid en het versterken van veerkracht om om te gaan met sociale uitdagingen en sociale druk. Ook benutten we landelijke acties ('Niet NIX) en campagnes zoals 'Ik Pas'.

Maatregelenmatrix op hoofdlijnen

Setting	Toezicht en handhaving op naleving regelgeving DHW	Educatie, bewustwording en agendering	looptijd	kosten
Thuis/ ouders		<p>Advisering gezonde start, bijv. via jeugdgezondheidszorg, SKT, Samen Doen in Dalfsen</p> <p>opvoedingsondersteuning pubers; onderlinge versterking van ouders op positief opvoeden, bijv. via Gezondheidspanels, ouderavonden Overloperproject/Op Tijd Voorbereid</p>	<p><i>doorlopend</i></p> <p><i>doorlopend</i></p>	Inzet Tactus: 10.000 (regulier budget)
subtotaal				40.000
Scholen		<p>Primair onderwijs: Activiteiten vallend onder Overloperproject. Mogelijk uitbreiden met onderdelen Gezonde School.</p> <p>Voortgezet onderwijs: Activiteiten vallend onder Gezonde School, preventietaken Tactus, SMON en jeugdgezondheidszorg op school.</p> <p>Vroegsignalering en</p>	<p><i>doorlopend</i></p> <p><i>doorlopend</i></p> <p><i>doorlopend</i></p>	<p>Financiering vanuit offerte Welzijn + p.m. (max. 6.000)</p> <p>Financiering vanuit basistaken GGD en offerte Welzijn Tactus: 4.000 (regulier budget)</p>

⁷ Veel gemeenten maken zich zorgen over het teruglopend aantal bezoekers van winkels, met name in de binnensteden en dorpskernen. Als onderdeel van reddingsplannen wordt de huidige Drank- en Horecawet opgerekt. De wet kent een strikte scheiding tussen wat mag in levensmiddelenwinkels (alleen verkoop van zwak-alcoholhoudende drank), in slijterijen (verkoop van zwak-alcoholhoudende en sterke drank), in de horeca (alleen alcohol schenken voor drinken ter plaatse) en in niet-levensmiddelenwinkels en bij dienstverleners (geen alcoholverkoop). Deze zogenaamde functiescheiding wordt in pilots bij wijze van experiment opgegeven. Populair heet dit 'blurring'. Formeel heet het dat er pilots zijn gestart waarin mengvormen van winkels en horeca worden toegestaan.

		hulpverlening; aandacht voor kwetsbare groepen.		
subtotaal				16.000
Inwoners, Kernen		Samenwerking met inwoners en netwerkpartners op basis van uitkomstens van de Kern-Gezondheidsprofielen.	2017-2020	Communicatie + activiteitengeld: 2.000
		Uitbreiding van Gezondheidspanels per kern; terugkoppeling in Gezondheidsmanifestaties.	idem	
		Uitzetten 'Ik Pas', Bewustwordingscampagne Drank en 55+ / gewoontedrinken, of vergelijkbare alternatieven	idem	
subtotaal				8.000
Vrije Tijdssettings: verstrekkers van alcohol; kulturhusen, uitgaansgelegenheden, hokken en keten, sportverenigingen, (tent)feesten, evenementen	<i>Volgt eind 2017</i>	Ondersteuning bij preventie en verantwoord omgaan met alcohol, bijv. IVA-training en EHBDU ⁸ op herhaling	<i>doorlopend</i>	1.500
		Overleg en informatievoorziening over regelgeving	<i>doorlopend</i>	Communicatie: 500
		Werken aan draagvlak voor Gezonde kantine/ gezonde keet/ gezond evenement	2017	Communicatie + activiteitengeld 2.000
		Navolgend uitvoering van activiteiten	2018-2020	Communicatie+ activiteitengeld
		IVA met a-junioren voetbalclubs		Nog nader te bepalen
		i.r.t. handhavings-plan:		
		- blaasacties Vechtdalbreed	2017-2020	2.000
		-pilot i.s.m. tentfeestorganisatoren gericht op tegengaan van indrinken en wederverstrekking.	2017	3.000
		- Aanpak om doorschenken en wederverstrekking tegen te gaan.	2017-2020	3.000
		- Campagne ontwikkelen gericht op het thema indrinken en 'halen voor 18-'	2018-2020	3.000
subtotaal				51.000
Detailhandel	<i>Volgt eind 2017</i>	Aanpak om naleving leeftijdsgrens te verhogen; 1-meting inzetten als vervolg op de nulmeting in 2014.	2018 i.r.t. handhaving	5.000

⁸ Eerste Hulp Bij Drugs en Uitgaan

Openbare ruimte	<i>Volgt eind 2017</i>			p.m (max. 1.500)
TOTAAL 2017- 2020				120.000 +p.m. (max. 7.500)

3.5 Monitoring en evaluatie

Het meten van resultaten en nagaan van effecten van preventie is ingewikkeld. Of veranderingen in gedrag en opvattingen van ouders, jongeren en maatschappelijke partners zijn toe te schrijven aan gepleegde gemeentelijke inspanningen is moeilijk na te gaan. Er zijn immers legio andere invloeden die een rol kunnen spelen bij gedragsverandering en het bijstellen van opvattingen. Om zicht te krijgen op ontwikkelingen ten aanzien van alcoholgebruik en onderliggende overtuigingen gebruikt Dalfsen uitkomsten van de GGD-monitors die periodiek worden uitgezet bij jongeren en volwassenen. Gezien de wijzigingen daarbij van de afgelopen tijd, waardoor er een aantal monitors nodig zijn om trends vast te kunnen stellen, is de behoefte ontstaan om zelf aanvullende gegevens verzamelen. Hierbij besteden we meer aandacht aan kwalitatieve informatie, door in gesprek te gaan met ouders, drankverstrekkers en het onderwijs. Dit gaan we met onze netwerkpartners doen, zoals de werkgroep preventie middelengebruik en het Overloperproject, door systematischer naar ontwikkelingen te vragen en bevindingen vast te leggen. En deels halen we kwalitatieve informatie naar boven gecoördineerd door Hogeschool Windesheim, zodat we meer te weten komen over het functioneren van informele netwerken van ouders, motieven voor alcoholmatiging bij evenementenorganisatoren en het ontwikkelen van een alternatieve drankcultuur onder bezoekers van hokken en keten. Dit onderzoek organiseren we op zo'n manier dat het bijdraagt aan draagvlak en actiebereidheid voor bovengenoemde preventiedoelen.

Dit betekent dat we in samenspraak met netwerkpartners en Windesheim een onderzoeksopzet uitwerken waarmee bijstellingen in normen, gedrag, opvattingen en tolerantie ten aanzien van alcoholgebruik en verstrekking gemonitord kunnen worden. Daarnaast blijven we gebruik maken van de volgende kwantitatieve indicatoren op de geformuleerde doelen:

- **Tegengaan alcoholgebruik 18-**

Indicatoren:

- Percentage jongeren in groep 8 PO dat ooit gedronken heeft neemt af (is in 2016 42%, afkomstig van Tactus, Op Tijd voorbereid)
- Percentage jongeren in klas 2 en 4 VO dat aan bingedrinken doet neemt af (is in 2015 26% resp. 51%)
- Percentage jongeren in klas 2 en 4 dat aangeeft dat zijn ouders alcohol verbieden tot 18 jaar neemt toe (is in 2015 0% resp. 2 %)

Hoe gaan we dit monitoren:

- Jongeren- en volwassenenmonitor van de GGD IJsselland
- Rapportage 'Op Tijd Voorbereid' Tactus

- **Tegengaan informele verstrekking (door ouders en vrienden) aan 18-**

Over wederverstrekking, inkoop door ouders en 18+ zijn geen cijfers beschikbaar. Wel zijn signalen en verhalen bekend, onder meer verzameld in 'Op Tijd voorbereid'/Overloperproject, het horecaoverleg, de hokken en keetbenadering, de preventiecampagne van 2016 en navolgend in de lokale Gezondheidspanels. Deze kwalitatieve informatie gaan we in de planperiode systematischer ophalen en bundelen in het dossier 'informele verstrekking: indrinken 18- en wederverstrekking' waarmee zicht wordt verkregen op (veranderend) gedrag en denkbeelden over alcohol van ouders en vriendengroepen.

- **Tegengaan excessief alcoholgebruik 18+**

Indicatoren:

- Percentage 18-25 jarigen dat zwaar drinkt neemt af (is in 2011 72 %)

Hoe gaan we dit monitoren:

- Jongeren- en volwassenenmonitor van de GGD IJsselland
- Cijfers en signalen vanuit de politie
- Signalen uit het team jeugd (jongerenwerkers) en onderwijs

- **Verstrekkers verstrekken op verantwoorde en rechtmatige wijze alcohol**

Indicator

- Toename van de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop ten opzichte van de uitkomsten van het mysteryshoponderzoek 2014.

Hoe gaan we dit monitoren:

- uitvoeren van een 1-meting

Indicator

- Toename van de naleving van de regelgeving voor het schenken van alcohol (waaronder: tijden, niet doorschenken, toezien op wederverstrekking, tegengaan van indrinken 18 -) specifiek bij tentfeesten en evenementen.

Hoe gaan we dit monitoren:

- *Ter uitwerking*; is onderdeel van een pilot van de projectgroep Drank en Horeca Wet

Bijlage 1 Evaluatie alcoholpreventie Dalfsen 2014-2016

1 Voorgenomen doelstellingen

In de uitvoeringsperiode 2014-2016 stonden onderstaande doelstellingen centraal:

Indicator	Bron	Nulmeting	2014	2015	2016	2017
Mystery onderzoek	Evaluatie DHW	In 2013: 0	1	1	1	1
De omvang van de groep 16-23 jarigen die vaak en veel drinkt	Gezondheidsmonitor	2011: 21%	-	< 17%	-	-
De omvang van de groep 12-15 jarigen die alcohol drinkt	Gezondheidsmonitor	2011: 11%	-	< 11%	-	-
Percentage ouders van 12-15 jarigen dat het alcoholgebruik van hun kind goed vindt of er niets van zegt	Gezondheidsmonitor	2011: 36%	-	< 30%	-	-

Zoals eerder aangegeven zijn de cijfers van de GGD-monitor van 2015 zijn niet te vergelijken met de vorige monitor, waardoor op deze vraag (is het alcoholgebruik teruggedrongen en zijn ouders minder tolerant geworden) helaas geen goed, met cijfers onderbouwd antwoord valt te geven.

2 Preventie-activiteiten

Om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en ouders op hun verantwoordelijkheid en invloed te attenderen stelden wij de volgende maatregelen voor:

- het organiseren van voorlichting en deskundigheidsbevordering via het Centrum voor Jeugd en Gezin, voor ouders, jongeren en de professionals zelf;
- gezondheidsonderzoeken uitgevoerd door de GGD in groep 7 en klas 2 waarbij alcoholgebruik besproken wordt met alle ouders en jongeren;
- de inzet van de regionale beloningsinterventie 'Smartconnection';
- intensivering van 'Meer dan een biertje';
- een voorlichtingscampagne gericht op verhoging van de leeftijdsgrens voor alcoholaankoop naar 18;
- een voorlichtingscampagne gericht op keeteigenaren;
- aangaan van een samenwerking met gemeenten Ommen en Hardenberg.

Wijzigingen en gepleegde inzet

- In de looptijd van ons programma is het centrum voor Jeugd en Gezin stopgezet (2016) en 'Smartconnection' in 2015 door Tactus afgerond en vanwege gebrek aan financiële middelen niet opgevolgd. 'Meer dan een biertje' bleek na onderzoek niet effectief en is per direct stopgezet door de aanbieder Halt (2015⁹).
- Naar aanleiding van signalen bij de SKT's en het jongerenwerk over toenemende problematiek rond drugsgebruik door jongeren is in 2015 een werkgroep gestart. Tweede kwartaal 2016 heeft dit geresulteerd in de campagne 'Goed voorbereid' door SMON, politie, GGD, Tactus en gemeente. De focus van de campagne lag op het vergroten van de kennis/vaardigheden van ouders om afspraken te kunnen maken met hun puber over alcohol en drugs, want dat wordt door veel ouders als lastig ervaren. Er is een rechtstreekse brief uitgegaan naar ouders van jongeren 12-18 met een flyer, er is een webpagina met relevante informatie voor ouders gemaakt, een werkgroep van actieve ouders opgericht en een interactieve theatervoorstelling georganiseerd in de Trefkoele+ (opkomst ongeveer 80 personen). Deze avond werd zeer gewaardeerd en uit deze bijeenkomst zijn ook ouders geworven die binnen de eigen kern verder uitvoering geven aan alcoholmatiging.
- Het Overloperproject wordt bij steeds meer scholen afgenomen; het zijn er ondertussen 11. Dit aanbod wordt goed gewaardeerd door leerlingen, hun ouders en de leerkrachten.

⁹ Verstoort een jongere de openbare orde en is daarbij sprake van alcoholgebruik, dan kan Tactus nog steeds worden ingezet voor een Halt-verwijzing zoals dat bij 'Meer dan een biertje' het geval was, maar dan met een traject op maat.

- De verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar is uitgebreid gecommuniceerd met een aparte folder, richting drankverstrekkers en paracommercie en via aandacht in de lokale media.
- Er zijn volgens het jongerenwerk keten bijgekomen. Er ligt een relatie met de verhoogde leeftijdsgrens voor het schenken van alcohol, maar ook omdat sommige horecagelegenheden de toegestane leeftijd hebben verhoogd, waardoor jongeren überhaupt niet meer naar binnen mogen.
- Bureau STAP heeft eind 2014 in Dalfsen een mysteryonderzoek uitgevoerd naar naleving van leeftijdscontrole bij een aantal alcoholverstrekkers¹⁰. Supermarkten leven in 75% van de aankoopogingen de leeftijdsgrens goed na en verkopen geen alcohol. Horecalocaties leven in 30% van de aankoopogingen de leeftijdsgrens goed na. Opvallend is dat zowel bij alle supermarkten als bij de meeste horecalocaties wel naar het ID gevraagd wordt, maar er vervolgens toch vaak alcohol verstrekt wordt. Bij de paracommercie waren de resultaten dusdanig slecht dat verstrekkers verzocht is om zelf met een verbeterplan te komen, en met voetbalverenigingen een convenant is afgesloten.

¹⁰ In dit onderzoek hebben twee jongeren van 17 en 18 verschillende verkooppunten in de gemeente bezocht en heeft de 17-jarige bij elk verkooppunt alcohol besteld.

Bijlage 2 Onderliggende kaders

Drank- en horecawet

De Drank- en Horecawet schrijft voor dat gemeenten een preventie- en handhavingsplan alcohol opstellen dat de hoofdlijnen van het beleid bevat voor zowel de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, als de handhaving van de wet.

Op horeca-inrichtingen waar alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt, zijn de bepalingen van de Drank- en Horecawet van toepassing. Horecabedrijven dienen te beschikken over een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet; hetzelfde geldt voor slijterijen. Supermarkten mogen, behoudens sterke drank, zonder vergunning alcoholhoudende dranken verkopen (bier, wijn etc.), maar dienen zich daarbij wel aan de Drank- en Horecawet te houden. Tegen overtredingen van de Drank- en Horecawet, de Horecaverordening of de vergunningvoorwaarden, wordt handhavend opgetreden. De burgemeester is in beginsel het bevoegde bestuursorgaan.

Horecaverordening

Naast een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet, dient een horeca-inrichting waar alcohol wordt geschonken, te beschikken over een exploitatievergunning op grond van de Horecaverordening.

Deze exploitatievergunning is tevens nodig voor horeca-inrichtingen waar geen alcohol wordt verstrekt. De Horecaverordening heeft als doel de bescherming van de openbare orde en van het woon- en leefklimaat. Het vormt daarmee een aanvulling op de regels in het kader van de Drank- en Horecawet. De burgemeester heeft een aantal categorieën vrijgesteld van de exploitatievergunningplicht. In dit Burgemeestersbesluit is bepaald dat de algemene regels van de Horecaverordening, wel van toepassing blijven op de vrijgestelde categorieën Wet Milieubeheer en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (wabo). De meeste horecabedrijven zijn niet vergunningplichtig op grond van de Wet Milieubeheer, maar vallen wel onder het Activiteitenbesluit. Daarnaast dient een horeca-inrichting te passen binnen het bestemmingsplan en is een omgevingsvergunning nodig om een horeca-inrichting te mogen bouwen of verbouwen.

Volksgezondheidsbeleid

Het Preventieve Gezondheidsbeleid 2017-2020 'Iedereen Gezond, samen sterk' vormt het kader voor de alcoholmatigingsaanpak vanuit volksgezondheid. Wij zetten ons gezamenlijk in voor een gezonde, sociale leefomgeving. We investeren in preventie en gezondheidsbevordering, en het proberen te voorkomen problemen. We koersen op nieuwe ontwikkelingen die een positieve bijdrage leveren aan de gezondheid van alle inwoners met als doel gezondheidsverschillen te verkleinen. Om ons doel te bereiken benaderen we gezondheid positief en breed.

Handhavingstrategie

In de handhavingstrategie Horeca staat beschreven met welk doel en op welke wijze de gemeente handhaaft op de geldende wet- en regelgeving. De handhavingstrategie bevat:

- een omgevingsanalyse met een korte omschrijving van de problematiek en het veld,
- een risicoanalyse met een prioritering naar soort risico en de mate waarin dit voorkomt,
- een toezichtstrategie (welke bedrijven, locaties worden gecontroleerd en op welke wijze)
- een sanctiestrategie (welke sancties worden ingezet bij constatering van overtredingen).

Evenementenvergunning

Voor evenementen wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote evenementen. Voor kleine (bestemd voor 75 personen of minder) geldt een meldingsplicht, grotere zijn vergunningplichtig.

Een evenementenvergunning onder voorschriften geeft toestemming voor het organiseren van een evenement. Een evenement is een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor een groot publieksevenement zal de gemeente nagaan of het evenement niet samenvalt met een ander soortgelijk groot publieksevenement. Eventueel samenvallen van twee soortgelijke grote publieksevenementen kan een reden zijn om de evenementenvergunning te weigeren. Om te zorgen voor een goede voorbereiding en een goed verloop van de 'grotere' evenementen, organiseert de eenheid Publieksdienstverlening vooroverleggen met de organisaties, de politie en de veiligheidsregio. Na afloop worden deze evenementen geëvalueerd.

Bijlage 3 Schadelijke gevolgen van alcohol

Alcohol is extra schadelijk voor de gezondheid van jongeren. Risico's van op jonge leeftijd alcohol drinken, zijn:

- Kans op alcoholverslaving op latere leeftijd is groter
- Bij jongeren kost het afbreken van alcohol meer tijd dan bij een volwassene. Na een avond drinken functioneert het geheugen slechter en is concentreren moeilijker;
- Onder invloed van alcohol durven jongeren meer en doen ze eerder dingen die ze zonder alcohol niet zouden doen, zoals onveilige seks en grensoverschrijdend seksueel gedrag
- jongeren drinken tijdens het uitgaan vaak veel in korte tijd. De kans op alcohol gerelateerd letsel, ongelukken en een alcoholvergiftiging ('comazuipen') neemt hierdoor toe
- Alcohol vergroot de kans op kanker, bijvoorbeeld borstkanker bij vrouwen, maar ook keel-, darm-, en leverkanker.
- Bij jongeren kan ineens 'het licht uitgaan' als ze te veel alcohol hebben gedronken. Dit kan resulteren in een alcoholvergiftiging of coma.

De meeste van bovenstaande schadelijke gevolgen van alcoholgebruik gelden ook voor volwassenen die veel drinken. Daarnaast kan problematisch gebruik of verslaving leiden tot allerlei andere problemen zoals schooluitval, werkloosheid, schulden, huiselijk geweld, vandalisme en verkeersongevallen.

Het RIVM berekende (oktober 2016) dat het alcoholgebruik de Nederlandse samenleving jaarlijks minimaal zo'n 2,6 miljard euro kost. Verschillende kostenposten bleken niet of lastig te berekenen, met name kosten die de overmatige drinker veroorzaakt aan derden. Deze kosten kunnen fors omlaag als de overheid doelgericht inzet op effectieve beleidsmaatregelen: een verhoging van de prijs van alcohol, een beperking van het aantal verkooplocaties en een verbod op alcoholreclame.

Bijlage 4 Uitkomsten Jongerenmonitor GGD IJsselland 2014-2015
t.a.v. alcohol

Genotmiddelen				
	Dalfsen		Regio	
	Klas 2	Klas 4	Klas 2	Klas 4
Roken	%	%	%	%
Weleens roken	7	27	14	34
Rookt minstens 1 keer per week	1	8	3	12
Alcoholgebruik				
Wel eens alcohol gedronken	20	61	22	61
Drinkende jongeren*				
In afgelopen 4 weken alcohol gedronken	56	79	60	83
Ooit dronken geweest	15	58	25	59
In afgelopen 4 weken dronken geweest	9	29	11	34
Binge drinken (> 4 drankjes bij 1 gelegenheid in de afgelopen 4 weken)	26	51	25	52
Ouders vinden alcohol drinken goed of zeggen er niets van	15	48	23	48
Ouders raden drinken af/zeggen minder te drinken	12	26	16	25
Ouders verbieden alcohol drinken	0	2	3	3
Ouders weten niet dat kind drinkt	23	12	16	9
Nb onbekend	50	13	43	14
Druggebruik				
Wel eens cannabis gebruikt	1	5	2	9
Andere drugs gebruikt (GHB, XTC, Cocaïne, Amfetamine, Heroïne en LSD)	0	1	<1	1

4 DEEL B Handhaving

4.1 Inleiding

De toezichttaak voor de DHW is veel omvattend. Er moet worden bepaald bij welke locaties de gemeente toezicht uit wil voeren, hoe intensief dat moet gebeuren, wanneer controles plaats moeten vinden, etc. Daarnaast moet ook worden vastgelegd hoe wordt opgetreden bij welke overtreding.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de DHW. De burgemeester is daarin het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving. Deze taken van de burgemeester sluiten aan bij zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op openbare samenkomsten, gemakkelikheden en openbare inrichtingen.

Gelet op deze bevoegdheid bevat het (via de VNG beschikbare) model Preventie- en Handhavingsplan van het Trimbos-instituut dan ook maar een beperkt deel handhaving. Aansluitend daarop gaat dit voorliggende plan vooral kaderstellend in op het onderdeel handhaving: welke wettelijke mogelijkheden zijn er, waar bestaat toezicht uit en wat is specifiek voor Dalfsen?

4.2 Terugblik

4.2.1 Toezicht door de RUD

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving is in 2014 als speerpunt nadrukkelijk gekozen voor leeftijdsgrenzencontroles bij hotspots. Deze hotspots zijn bepaald op basis van een risicoanalyse. De hotspots zijn: cafés, evenementen, sportkantine, en supermarkten.

De uitvoering van het toezicht is de afgelopen jaren belegd bij de Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland RUD (na 1-1-2018 is dit de Omgevingsdienst). Reden hiervoor was dat er een grotere pool van toezichthouders zou komen en de krachten binnen een bestaand samenwerkingsverband gebundeld konden worden. Daarnaast is wettelijk vereist dat toezichthouders een DHW-diploma moeten hebben, maar daarvan is landelijk de spoeling helaas dun. Des te meer reden om samen te werken.

In de beginjaren controleerde de RUD vooral bij de hotspotlocaties die jaarlijks door de gemeente werden opgegeven. Deze locaties (zowel reguliere horeca als evenementen) werden meerdere malen per jaar bezocht. Omdat deze wijze van jaarlijks plannen teveel beperkingen met zich meebracht (telkens dezelfde locaties, ook als er misschien 'niets te halen is'). De laatste jaren is daarom meer in tijdsblokken per plaats gewerkt, waardoor verschillende soorten horeca op een bepaald moment bezocht konden worden. Dit gaf de toezichthouders meer vrijheid om naar die plaatsen toe te gaan waar het zin heeft.

4.2.2 Resultaten

De resultaten van de afgelopen jaren:

Jaar	2014	2015	2016	2017
Aantal controles	15 (na de zomer begonnen)	49	73	64

De opzet van de controles door de RUD bestond hoofdzakelijk uit observeren. Een toezichthouder gaat naar een lokaliteit en bekijkt van afstand of aan de regelgeving wordt voldaan (inrichting horeca, controle ID, wederverstrekking etc.). Uit de resultaten van de rapportages blijkt dat er echter weinig concrete feiten zijn geconstateerd (zie § 4.2.3).

Zoals reeds vermeld werd voor 2014 het toezicht op de DHW uitgevoerd door de NVWA. Om een beeld te geven over het aantal inspecties dat door hen in Dalfsen is uitgevoerd, is hieronder een overzicht opgenomen van de controles die in totaal in de periode 2009 - 2011 zijn uitgevoerd:

Inspectieonderwerp	Aantal inspecties	Aantal opgemaakte boeterapporten	Aantal opgemaakte schriftelijke waarschuwingen
--------------------	-------------------	----------------------------------	--

Leeftijdsgrenzen	48	2	3
<i>Handhaving</i>	18	2	3
<i>Verkenning</i>	30	0	0
Vergunningcontrole	4	0	3
Verkoopverboden	0	0	0
TOTAAL	52	2	6

Tabel: overzicht totaal aantal inspecties en maatregelen door NVWA 2009-2011 (vroegere toezichthouder vanuit het Rijk)

Toelichting bij tabel:

- *Leeftijdsgrenzencontrole*: er worden verkenningen en handhavingsinspecties uitgevoerd. Verkenningen worden anoniem uitgevoerd en hebben als doel de hot spots na te gaan en te achterhalen op welke dagen en tijdstippen een handhavingsinspectie zinvol is. De handhavingsinspectie richt zich op het opsporen van overtredingen van artikel 20 DHW.
- *Vergunningcontrole*: de vergunningcontrole wordt uitgevoerd bij vergunningplichtige bedrijven en richt zich op de controle van de vergunning en de daaraan gekoppelde regels, bijvoorbeeld de aanwezigheid van de leidinggevende.
- *Verkoopverboden*: de DHW kent diverse verkoopverboden. Zo mag een tankstation geen alcohol verkopen en een supermarkt geen sterke drank. Tijdens deze controle wordt gecontroleerd op dit verbod.

Toezicht op schenktijden

Naast het toezicht op leeftijden is in 2016/2017 een extra project m.b.t. paracommerciële locaties uitgevoerd. De gemeente wilde naast de leeftijdscontroles een aanvullend onderzoek uit laten voeren waarbij onder vooraf geselecteerde paracommerciële lokaliteiten de naleving van de voorgeschreven schenktijden, zoals gesteld in de DHW worden getoetst. In dit onderzoek werd tegelijkertijd het naleven van de verplichte leeftijdsvaststelling bij schenken van alcoholische drank aan niet onmiskenbaar 18-jarigen betrokken. MB-ALL heeft dit project uitgevoerd.

Bezochte paracommerciële locaties: 32 (sportclubs, kulturhusen, kerken, etc.). Bij 5 locaties zijn overtredingen geconstateerd. In een tweede ronde is bij 29 locaties nogmaals een controle uitgevoerd. Hierbij werden bij 3 locaties ook na de hercontrole nog een overtreding geconstateerd. Hierover zijn gesprekken gevoerd met betreffende ondernemingen (voetbalvereniging en kulturhus).

4.2.3 Analyse en vervolg

Ten opzichte van de controles door de NVWA (2009-2011) is het toezicht sinds 2014 flink opgeschroefd. Er zijn jaarlijks veel meer controles uitgevoerd bij horecalocaties. Echter, in de afgelopen jaren heeft de RUD slechts bij enkele locaties een overtreding geconstateerd. De kanttekening is dat de werkwijze bij de leeftijdsgrenzencontrole van de RUD anders is dan die van het mysterykidsonderzoek. Daarom is het resultaat van de RUD controles positiever (meer naleving) dan van het mysterykidsonderzoek.

Ondanks meerdere besprekingen met de RUD blijkt de observatiemethode niet goed te werken. Daarnaast was er op meer punten ontevredenheid, zoals bijv. het aanleveren van rapportages:

- De rapportages worden onzorgvuldig ingevuld
- Zonder namen van controleurs op rapportage geen vervolg(stappen) mogelijk
- Zonder controletijden op rapportage geen vervolg(stappen) mogelijk
- Controleurs nemen zelf geen actie: niet of nauwelijks aanspreken, geen waarschuwing, etc.

Dit heeft ertoe geleid dat de samenwerking per 2018 is stopgezet. In plaats daarvan is een aanbesteding in werking gezet voor een nieuwe partij met toezichthouders, gekoppeld aan een nieuwe manier van toezicht (niet meer observeren, maar meer planmatig).

Toezicht op de inrichtingseisen van horecabedrijven (bijv. ventilatie, aantallen toiletten, etc.) werd in voorgaande jaren (tijdens NVWA-toezicht) en tegenwoordig nog steeds gedaan door de afdeling Publieksdienstverlening van de gemeente. Dit geldt ook voor toezicht op illegale horeca-activiteiten (strijdig gebruik bestemmingsplan etc.).

4.3 Toezichtstrategie

4.3.1 Waar en wat controleren?

De DHW-toezichthouder heeft te maken met twee vormen van toezicht: basiscontroles en specifieke controles.

- 1) Onder basiscontroles vallen de controles op horeca-inrichtingen en evenementen en richt zich dus op DHW-regels voor de drankverstrekkende inrichtingen (horeca, paracommerciële horeca, slijterijen, supermarkten, cafetaria's) en evenementen waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Daarbij gaat het vooral over de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning of ontheffing en het voldoen aan de voorschriften. Deze controles vinden vaak overdag plaats en er is direct contact met de drankverstrekker, waardoor ook voorlichtings- en bewustwordingsinstrumenten zijn in te zetten.
- 2) Onder de specifieke controles valt de controle op de leeftijdsgrenzen. Leeftijdsgrenzeninspecties bij drankverstrekkers richt zich op het controleren van verstrekking van zwak alcoholhoudende drank aan een jongere onder de 18 jaar, of van sterk alcoholhoudende drank aan een jongere onder de 18 jaar.

Eén van de pijlers onder het beleid in Dalfsen is het uitvoeren van toezicht op leeftijdsgrenzen (punt 2). Dit is in 3 terreinen te verdelen:

- a) Leeftijdgrenscontrole, gebruik ter plaatse (bijv. café, restaurant)
- b) Leeftijdgrenscontrole, bij evenementen
- c) Leeftijdgrenscontrole, gebruik elders dan ter plaatse (o.a. supermarkt)

4.3.2 Wie gaat toezicht houden?

Voor toezichthouders op de DHW geldt een bekwaamheidseis. Zij moeten na een opleiding van ca. 15 dagen het DHW-examen behalen dat wordt afgenomen door de examencommissie toezichthouder DHW van de NVWA. Daarnaast moet de toezichthouder Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn.

Omdat een groot deel van de controles 's avonds en 's nachts in het weekeinde zullen plaatsvinden, moet i.v.m. veiligheid in tweetallen worden gewerkt. Dit legt een onevenredig grote druk op de eigen formatie voor toezicht en vergt een grotere pool van toezichthouders.

De afgelopen jaren heeft de gemeente daarom het toezicht en de handhaving op de DHW belegd bij de Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland. Daarnaast is in 2016/2017 een extra project m.b.t. paracommerciële locaties uitgevoerd door een marktpartij.

Gelet op de bereikte resultaten in voorgaande jaren via de RUD, zoekt de gemeente per 2018 naar een nieuwe invulling van het toezicht en wensen we dit bij een marktpartij te beleggen. Hiervoor worden een aantal partijen uitgenodigd om een aanbieding uit te brengen.

4.3.3 Hoeveel toezicht?

Er is in kaart gebracht welke hotspots er zijn. Dit zijn locaties waar de doelgroep (jeugd) frequent komt voor de aankoop van alcoholhoudende drank. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van alle verkooppunten van alcohol. Het is niet mogelijk om alle locaties te controleren (horeca, supermarkten, slijterijen, sportkantines, evenementen, cafetaria's). Daarom zal jaarlijks een selectie worden gemaakt van de te controleren locaties. Een mysteryguest onderzoek kan hiervoor ook input geven.

Er is jaarlijks € 30.000,- beschikbaar voor handhaving. Hiervoor kan een beperkt aantal controles worden gedaan en moet op basis van de volgende aantallen jaarlijks een selectie worden gemaakt:

Soort locatie	Aantal locaties
Vergunningen	80
Evenementen	10
Leeftijd	95

Aantal locaties m.b.t. alcoholverkoop.

Voor het uitvoeren van het toezicht op de DHW wenst de gemeente de volgende methodiek:

Voorheen hanteerde de RUD de observatiemethode, maar dit moet nu meer planmatig en concreet worden. Hieronder wordt voor de verschillende soorten controles uiteengezet wat het gewenste beeld van de gemeente is.

Toezicht leeftijds grenzen

Dit betreft het controleren op de mate van naleving van de verplichting tot vaststellen van de leeftijd bij het verstrekken van alcoholische dranken aan minderjarigen- of niet onmiskenbaar 18-jarigen:

De gemeente draagt een lijst aan met de te bezoeken locaties. De locaties moeten in meerdere ronden worden bezocht. Het doel van meerdere controles is dat momentopnamen worden voorkomen. Indien een drankverstrekker echter nogmaals in de fout gaat, kan een vervolgtraject ingezet worden (richting 3^e controle).

- 1^e ronde: uitvoeren van een testaankoop om te constateren hoe nageleefd wordt (uitreiking drank en controle legitimatie). Geen bekendmaking door toezichthouder en geen terugkoppeling met drankverstrekker. Locaties worden niet vooraf geïnformeerd over het uitvoeren van toezicht.
- 2^e ronde: uitvoeren van een testaankoop. Na afloop bekendmaking en terugkoppeling met drankverstrekker (complimenterend dan wel waarschuwend en aankondigen van handhaving). Na de 2^e ronde formeel aanschrijven en bij overtredingen een 3^e ronde aankondigen.
- 3^e (her)controle: n.a.v. handhavingsbrief controleren bij locaties die in de twee voorgaande rondes in overtreding waren. Na afloop bekendmaking en terugkoppeling met drankverstrekker (complimenterend dan wel waarschuwend en aankondigen boeterapport/proces-verbaal).

Toezicht op de naleving van verleende Drank- en Horecawetvergunningen

De gemeente draagt een lijst aan met de te bezoeken locaties waarbij de verleende Drank- en Horecawetvergunningen gecontroleerd moeten worden. Hieronder vallen ook evenementen.

- De lokaliteiten worden bezocht door een BOA op een moment waarop het voor de ondernemer of exploitant mogelijk is om de Drank- en Horecawetvergunning door te lichten (veelal tijdens kantooruren);
- De controles worden bij voorkeur zonder voorafgaande afspraak uitgevoerd;
- Tijdens de controle licht de BOA de Drank- en Horecawetvergunning- en de daarmee samenhangende voorschriften door aan de hand van een voorafgaand vastgestelde vragenlijst.

Toezicht op de Drank- en Horecawet op evenementen

De controles worden gepland bij ca. 10 vooraf geselecteerde evenementen. De insteek is om de evenementen observatief te controleren en hiervan een locatierapportage op te stellen. Na een vooraf bepaald tijdsbestek van observatief controleren, wordt bij de diverse verstrekpunten een testaankoop gedaan. De testaankoop wordt uitgevoerd door Mystery Shopper; deze schaft een alcoholhoudende drank aan met het doel de medewerkers te toetsen op de manier van omgang met de voorschriften, zoals gesteld in de Drank- en Horecawet. De aankoop wordt uitgevoerd in het bijzijn van een DHW-gecertificeerde BOA. Hierbij wordt getoetst op de verplichte vaststelling van de leeftijd bij het verstrekken van een alcoholhoudende drank aan personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet onmiskenbaar hebben bereikt.

4.3.4 Toezicht door horeca en eigen verantwoordelijkheid

De gemeente kan niet alles zelf (laten) controleren. Er is ook een grote rol weggelegd voor de horeca zelf. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid om de regels van de DHW na te leven.

Het kan bij o.a. evenementen lastig zijn om toezicht te houden op alcoholverstrekking aan de vele bezoekers. Als er honderden of zelfs duizenden mensen aanwezig zijn is het moeilijk om alles in de gaten te houden. De gemeente kan en zal hierbij ondersteunen door informatieverstrekking, samen in overleg te gaan hoe dit met beste opgepakt kan worden, etc.

Mede met het oog op de toezicht- en handhavingstaak die bij de gemeenten is gelegd, willen wij in gesprek blijven met de alcoholverstrekkers (horecaondernemers, besturen van sportverenigingen, eigenaren van supermarkten) over het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 18 en over het 'doorschenken' wanneer jongeren (18+) al duidelijk een slok teveel op hebben.

Een bijzondere doelgroep zijn de evenementen. Daarbij proberen wij aan de voorkant al veelvuldig in contact te komen en te helpen met informatieverstrekking over de DHW-regels:

Informatieavond voor evenementenorganisatoren

In maart 2017 is een informatieavond gehouden voor evenementenorganisatoren. Doel van deze avond was informatie brengen en informatie halen. Er werden drie informatiesessies gehouden

verzorgd door politie, brandweer en vergunningverlening. Verder waren er informatiestandjes van maatschappelijke ontwikkeling (alcoholmatiging, NIX18) en Cultuur (subsidiemogelijkheden). Tussendoor was er gelegenheid om met elkaar (evenementenorganisatoren) en medewerkers politie, brandweer en gemeente van gedachten te wisselen. Ook was het mogelijk in te tekenen voor een apart overleg over DHW in relatie tot tentfeesten.

In 2018 wordt deze avond herhaald, met de intentie om dit vervolgens jaarlijks te blijven doen.

Overleg evenementenorganisatoren over de DHW

In oktober 2017 is in klein comité een overleg georganiseerd om informatie uit te wisselen over en inzicht te krijgen in de problemen waar organisatoren (van tentfeesten) tegen aanlopen bij het voldoen aan de DHW. Aandachtspunten uit dit overleg: leeftijdscontrole, fraude gevoeligheid polsbandjes, campagnemateriaal, wederverstrekking (door vrienden en ouders), instructie personeel/-barvrijwilligers etc. Deze punten worden in 2018 verder uitgewerkt.

Convenant voetbalclubs

In 2016 hebben de voetbalverenigingen in de gemeente en de burgemeester het handhavingsconvenant 'terugdringen alcoholgebruik' ondertekend. Hierin zijn de maatregelen vermeld, die in alle voetbalkantines in de gemeente zijn genomen om het gebruik van alcohol onder minderjarigen terug te dringen. Daarbij verplicht de gemeente zich om de resultaten van uitgevoerde controles direct met de betrokken vereniging te delen. De verenigingen verplichten zich onder andere tot duidelijke informatie in de kantines over het niet verstrekken van alcohol aan jongeren, de beschikking over een instructie 'hoe om te gaan met de leeftijdscontrole' en de aanwezigheid van een medewerker met een IVA-certificaat (instructie verantwoord alcoholgebruik).

De burgemeester en de voetbalverenigingen zijn zich bewust van de gezamenlijke verantwoordelijkheid om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. Beide partijen zien dit convenant als een goede stap om de samenwerking te versterken.

4.3.5 Taken gemeente en politie

Naast de gemeente, heeft ook de politie een toezichts- en handhavingstaak. Politieambtenaren zijn bevoegd strafrechtelijk een geldboete op te leggen wanneer zij jongeren onder 18 jaar op publiek toegankelijke plaatsen aantreffen die alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben. Daarnaast kan de politie verbaliseren op grond van de Wet op Economische Delicten (zoals bijvoorbeeld in het geval van het schenken van alcohol in een horecabedrijf aan dronken klanten). Daarnaast heeft de politie een signaleringsfunctie zodat de gemeente, samen met de politie, gericht (bijvoorbeeld op hotspots) kan optreden. De gemeente zal nog concrete afspraken maken met de politie over verdeling van taken en inzet van toezichthouders.

4.3.6 Toezicht overige horeca-activiteiten

Naast direct toezicht op eisen uit de DHW, is er meer toezicht op horeca-activiteiten. Toezicht op de inrichtingseisen van horecabedrijven (bijv. ventilatie, aantallen toiletten, etc.) werd en wordt nog steeds gedaan door de afdeling Publieksdienstverlening van de gemeente.

Daarnaast wordt er ook capaciteit gereserveerd voor toezicht op illegale horeca-activiteiten. Te denken valt aan locaties zoals schuren waar mogelijk feestjes worden georganiseerd (al dan niet met alcohol). Dit kan zowel strijdig zijn met de DHW (geen horecaverunning) als het geldende bestemmingsplan. Bovendien is dit oneerlijke concurrentie tegenover de gevestigde horeca.

4.3.7 Blurring

Ook blijkt het fenomeen 'blurring' binnen onze gemeente zich voor te doen. Dit houdt in dat winkeliers hun activiteiten combineren met horeca-activiteiten. Te denken valt aan bijvoorbeeld een wijntje bij de kapper. Deze vormen van horeca zijn niet toegestaan volgens de DHW en ons beleid is ook om dit niet toe te staan. Het toestaan van blurring zal vermoedelijk leiden tot een toename van verkooppunten van alcohol. Met name vanuit gezondheidsperspectief is dit een negatieve ontwikkeling, omdat het terugdringen van alcoholgebruik en bescherming van kwetsbare groepen zoals jongeren juist gebaat zou zijn met een afname van het aantal verkooppunten.

4.4 Sanctiestrategie

De sanctiestrategie is een belangrijk onderdeel van de handhaving. In de sanctiestrategie is vastgelegd hoe de gemeente reageert wanneer zij constateert dat regels uit de DHW, de

gemeentelijke verordening of voorschriften die verbonden zijn aan de DHW-vergunningen en ontheffingen niet worden nageleefd. Het belang van een sanctiestrategie is dat een gemeente vooraf kenbaar maakt hoe ze gebruik maakt van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Daarbij is van belang deze bevoegdheid te gebruiken met inachtneming van wettelijke bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het verbod tot willekeur, misbruik van bevoegdheid, en dergelijke). Degene die niet naleeft kan in de sanctiestrategie lezen welke overheidsreactie hij kan verwachten.

Als uitvloeisel van dit plan wordt een sanctiebeleid vastgesteld door de burgemeester, waarin per overtreding door alcoholverstrekkers dan wel alcoholgebruikers uiteengezet is welke sanctie opgelegd wordt en via welke stappen deze toegepast wordt.

De gemeente biedt de partners in de samenleving de ruimte. In die gevallen waarin een degelijk eigen beleid wordt gevoerd en nageleefd kan worden afgezien van actief toezicht door de gemeente en hoeft toezicht alleen dan plaats te vinden wanneer signalen (intern of extern) daartoe aanleiding geven. Ondernemers moeten in de eerste plaats zelf het toezicht op zich nemen. Daarnaast kan steekproefsgewijs worden vastgesteld of betrokkenen zich aan de regels houden. Is dat niet het geval, dan kan verhoogd toezicht worden ingesteld en kan snel worden opgetreden bij volharding, waarbij direct een boete wordt opgelegd. Bij high trust hoort ook high penalty. Op deze manier kan toezicht en handhaving effectief worden ingezet en dient het als sluitstuk van het algehele DHW-beleid.

4.4.1 Beschikbare sanctie-instrumenten

De DHW kent verschillende sanctie-instrumenten. Er is onderscheid in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden:

4.4.2 Bestuursrechtelijk

Bestuurlijke boete

Op basis van artikel 44a van de nieuwe DHW is de burgemeester bevoegd om voor de daarin genoemde overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Het opmaken van een bestuurlijke boete op basis van de DHW wordt gedaan door een door de burgemeester aangewezen toezichthouder. De bestuurlijke boete is onderdeel van de handhaving in het bestuursrecht. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Dit betekent dat een aantal waarborgen, zoals de plicht tot het geven van cautie, gelden wanneer een bestuursorgaan voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgelegd in het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

De bestuurlijke boete is geschikt voor de handhaving van veel voorkomende en overlastgevend overtredingen in de publieke ruimte en voor lik op stuk beleid. Het is geregeld in artikel 44a van de DHW. Bijna alle overtredingen van de DHW zijn met een bestuurlijke boete aan te pakken, m.u.v. enkele artikelen die strafrechtelijk moeten worden opgepakt. De hoogte van de bestuurlijke boete is bij de DHW afhankelijk van het aantal werknemers van de overtreder (I = minder dan 50 werknemers, II = 50 of meer werknemers) en de aard/zwaarte van de overtreding:

- Categorie A: € 680,- (I) en € 1360,- (II)
- Categorie B: € 1020,- (I) en € 2040,- (II)
- Categorie C: € 1360,- (I) en € 2720,- (II)
- Bij recidive is sprake van verhoging met 50 of 100%.

Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor deze artikelen als:

- de overtreding een direct gevaar voor de volksgezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft;
- het behaalde economisch voordeel als gevolg van de overtreding aanmerkelijk hoger is dan de bestuurlijke boete;
- de burgemeester artikel 19a toepast;
- de burgemeester een voornemen tot intrekken van de vergunning heeft gedaan.

Proces-verbaal

De artikelen 20 lid 6 en 7, 21 en 45 van de DHW kunnen alleen strafrechtelijk worden afgedaan. Er wordt een proces-verbaal opgemaakt als een overtreding van deze artikelen wordt geconstateerd. Het Openbaar Ministerie bepaalt de hoogte van de boete.

Intrekken/schorsen DHW-vergunning

De burgemeester kan de DHW-vergunning intrekken op grond van de in artikel 31 van genoemde intrekingsgronden. Daarnaast kan de vergunning geschorst worden voor maximaal 12 weken op basis van artikel 32 van de DHW.

Toepassen last onder bestuursdwang (incl. stilleggen alcoholverkoop in de detailhandel)

De grondslag voor bestuursdwang door de burgemeester staat omschreven in artikel 125, lid 3 van de Gemeentewet. Artikel 19a (three strikes out) en artikel 44 (medewerking verlenen aan een toezichthouder) van de DHW geven de burgemeester specifieke bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang. Onder bestuursdwang wordt verstaan 'het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten'. Bestuursdwang wordt toegepast, nadat de overtreder door het bevoegd gezag in de gelegenheid is gesteld om de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. De kosten van de toegepaste bestuursdwang worden op de overtreder verhaald.

- "Three strikes out": Op basis van artikel 19a van de nieuwe DHW kan de burgemeester de verkoop van zwakalcoholhoudende drank stilleggen voor minimaal 1 week en maximaal 12 weken. Deze sanctie kan worden toegepast als artikel 20 (leeftijdsgrenzen) 3 keer wordt overtreden binnen een periode van 1 jaar.

Sluiting van een horecagelegenheid

Dit is een vorm van bestuursdwang op basis van artikel 174 van de Gemeentewet. Met dit instrument kan een illegale situatie daadwerkelijk worden beëindigd.

Opleggen last onder dwangsom

Op basis van artikel 5:32 van de Algemene Wet Bestuursrecht gelet op artikel 125, lid 3 van de Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Een dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt, indien of zolang de overtreding voortduurt of de gevolgen daarvan niet ongedaan zijn gemaakt. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de zwaarte van de overtreding.

Verwijderen van bezoekers

Artikel 36 van de DHW geeft de burgemeester de bevoegdheid om personen de toegang tot ruimtes te ontzeggen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

4.4.3 Strafrechtelijk

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

* in de DHW is de strafbaarstelling van jongeren onder de 18 jaar geïntroduceerd (per 1-1-2014). Onder de oude DHW waren sancties alleen gericht tegen drankverstrekkers en ging de jongere vrijuit. Op basis van de nieuwe wet zijn jongeren strafbaar wanneer zij alcoholhoudende drank aanwezig hebben op 'voor het publieke toegankelijke plaatsen' (bv. Horecagelegenheid of openbare weg), dus niet thuis, in een slijterij of supermarkt waar alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt. De boete is € 45,- als de jongere tussen de 12 en 16 jaar is. Bij 16 of 17 jaar is de boete € 90,-.

4.4.4 Nalevingcommunicatie

Het effect van toezicht en handhaving kan toenemen door communicatie als extra instrument in te zetten. Planmatige communicatie gekoppeld aan toezicht en handhaving, om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, wordt ook wel handhaving- of nalevingcommunicatie genoemd. Het werkingsprincipe is gebaseerd op het vergroten van de subjectieve pakkans. Hoe hoog schat iemand die de regels overtreedt, de kans in dat hij bij een controle gepakt wordt? Deze subjectieve pakkans is medebepalend voor het uiteindelijke naleefgedrag.

Communicatie kan op verschillende momenten en manieren ingezet worden. Een voorbeeld is de 'zichtbare leeftijdsgrenzencontrole', waarbij de inspecteurs de controles in uniform uitvoeren. Dit heeft een preventieve werking. Ook kan gecommuniceerd worden over toezichtplannen, resultaten van nalevingonderzoek en handhavingacties en best practises binnen de gemeente.

Als er overtredingen worden geconstateerd en de gemeente overgaat tot het opleggen van boetes, dwangsommen of schorsing van de vergunning, zal dit publiekelijk kenbaar gemaakt worden (naming and shaming).

4.4.5 Sanctiebeleid Dalfsen

Omdat iedere situatie en overtreding anders is en maatwerk vraagt, zijn per overtreding de stappen uitgewerkt die leiden naar sanctionering. Dit is weergegeven in een sanctietabel. Dit is door de burgemeester al begin 2014 vastgelegd in het handhavingsbeleid.

Daarmee is bij een bepaalde overtreding duidelijk welke sanctie er geldt en wat eventuele vervolgstappen in het traject zijn. De sancties zijn bij herhaling van de overtredingen oplopend van aard.

Er wordt geen waarschuwing vooraf gegeven. Voor de handhaving van de regels voor horecagelegenheden wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën overtredingen. Hoe ernstiger de overtreding, hoe zwaarder de sancties.

- overtredingen (categorie I)
- ernstige overtredingen (categorie II)
- zeer ernstige overtredingen (categorie III).

Naast toezicht en handhaving op de directe artikelen uit de DHW is er ook toezicht op artikelen die in de APV zijn vastgelegd. Ook deze zijn in de sanctietabel opgenomen.

Voor organisaties van bijv. evenementen wordt het uitgangspunt gehanteerd dat bij het stelselmatig niet nakomen van vergunningvoorschriften en afspraken er een aantal jaren geen vergunning meer verleend zal worden.

4.4.6 Hoogte dwangsom

De hoogte van de (last onder) dwangsom is niet in de sanctietabel opgenomen. Dit zal per geval worden bekeken. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft tot doel het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtredingen. Het bedrag moet in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Leidraad voor Dalfsen is een dwangsom op te leggen vergelijkbaar met driemaal de hoogte van de wettelijke bestuurlijke boetes. Voor een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete geldt van € 1.360,- wordt dan bijv. een last onder dwangsom opgelegd van € 4.080,-.

5 Uitvoering

Uitgangspunt van dit plan is het beïnvloeden van de omgeving van de jonge drinker opdat deze 'verleid' wordt meer gezonde en veilige keuzes te maken met betrekking tot alcohol. Zoals eerder is geschetst, werkt alcoholbeleid het beste als op meerdere beleidspijlers tegelijkertijd wordt ingezet. Dat impliceert ook dat er in de uitvoering meerdere partners en stakeholders betrokken zijn. Hieronder een beschrijving van de belangrijkste samenwerkingspartners en de organisatiestructuur.

5.1 Samenwerking met externe partners

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

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

5.2 Coördinatie vanuit integrale DHW-projectgroep

De interne gemeentelijke coördinatie van voorliggend plan ligt bij een samengestelde projectgroep van de eenheden Maatschappelijke ondersteuning, Bedrijfsvoering en Publieksdienstverlening. Hiermee zijn de verschillende raakvlakken allen betrokken (vergunningverlening, toezicht, communicatie, preventie). Dit integrale team komt gemiddeld eens per kwartaal bij elkaar om de voortgang te monitoren en uitvoeringsafspraken te maken (maand). Het team wordt gecoördineerd door een beleidsambtenaar.

5.3 Regionale samenwerking

Alcoholproblemen zijn een gemeente overstijgend probleem. De aankoop, het gebruik en de gevolgen hangen samen met vele factoren binnen en buiten de gemeentegrenzen. Jongeren zijn mobiel en drank ook. Een puur lokale benadering van dit probleem is effectiever als aanliggende gemeenten deze aanpak (grotendeels) delen. Daarom is regionale afstemming van belang. Dit vindt onregelmatig plaats als daarvoor aanleiding is.