



Preventie- en handhavingsplan alcohol

Januari 2014

Inhoud

1	INLEIDING	3
1.1	DOEL EN ACHTERGROND	3
1.2	RECENTE ONTWIKKELINGEN	3
1.3	LEESWIJZER	3
2	VISIE/AMBITIE	4
2.1	AMBITIE DALFSEN PREVENTIE EN HANDHAVING	4
2.1.1	<i>Hoofdlijnen</i>	4
2.2	FINANCIËN.....	5
2.3	DOELEN EN INDICATOREN.....	5
2.3.1	<i>Meerjarig doel: wat willen we bereiken en hoe meten we dat?</i>	5
2.3.2	<i>Toekomst</i>	5
3	ALCOHOLPREVENTIE	6
3.1	WAAROM ALCOHOLPREVENTIE?	6
3.2	WAT GAAN WIJ DOEN?	6
3.2.1	<i>Voortzetten huidig preventiebeleid</i>	6
3.2.2	<i>Verhoging leeftijdsgrens</i>	7
4	HANDHAVING	8
4.1	INLEIDING	8
4.2	TOEZICHTSTRATEGIE.....	8
4.2.1	<i>Hoe ging toezicht in het verleden?</i>	8
4.2.2	<i>Waar en wat controleren?</i>	8
4.2.3	<i>Wie gaat toezicht houden?</i>	9
4.2.4	<i>Hoeveel toezicht?</i>	9
4.2.5	<i>Wanneer toezicht?</i>	10
4.2.6	<i>Toezicht door horeca en eigen verantwoordelijkheid</i>	10
4.2.7	<i>Taken gemeente en politie</i>	10
4.2.8	<i>Toezicht overige horeca-activiteiten</i>	10
4.3	SANCTIESTRATEGIE	11
4.3.1	<i>Beschikbare sanctie-instrumenten</i>	11
4.3.2	<i>Uitgangspunten</i>	12
4.3.3	<i>Sanctiebeleid Dalfsen</i>	13

1 Inleiding

1.1 Doel en achtergrond

De invoering van de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) per 1 januari 2013 heeft verschillende consequenties. 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 is dat het toezicht op de DHW is overgegaan van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit naar gemeenten.

De DHW is per 1 januari 2014 opnieuw gewijzigd. Een belangrijke wijziging is dan de verhoging van de leeftijdsgrens van zestien naar achttien jaar.

Een andere wijziging per 1 januari 2014 is dat gemeenten voortaan een preventie- en handhavingsplan alcohol vaststellen. Uiterlijk 1 juli 2014 moet de gemeenteraad het eerste preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld. 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 Drank- en Horecawet. 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 Drank- en Horecawet heeft, toen de uitvoering nog bij de NWWA 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 dit nieuwe artikel ook de gemeenteraad een rol gekregen. Zij moet een plan vaststellen waarin zowel preventie als handhaving is opgenomen. Er zijn de afgelopen tijd 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 Drank- en Horecawet. De verordening stelt regels voor o.a. paracommerciële instellingen. De drank- en horecaverordening treedt 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.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de visie en ambitie van de gemeente Dalfsen met betrekking tot preventie en handhaving uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe het preventiebeleid wordt ingevuld. In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden benoemd om handhaving uit te voeren. Waar wordt toezicht gehouden, wie gaat het doen en hoeveel gaan we doen?

2 Visie/ambitie

De visie/ambitie op preventie en handhaving vormt de basis voor de uitvoering. In dit hoofdstuk wordt dit benoemd.

2.1 Ambitie Dalfsen preventie en handhaving

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 notitie 'Alcoholpreventie 2012-2015' staat de volgende ambitie geformuleerd: *Geen alcoholgebruik door jongeren onder de 16 en een matiging van het alcoholgebruik door jongeren van 16 tot en met 23 jaar.*

Inmiddels is de leeftijdsgrens verhoogd tot 18 jaar. De gemeente Dalfsen is altijd groot voorstander geweest van deze verhoging en we hebben daarover meerdere malen de landelijke politiek aangeschreven. Nu de leeftijdsgrens verhoogd is, hebben wij dan ook de ambitie dat *jongeren tot 18 jaar geen alcohol gebruiken en een matiging van het alcoholgebruik door jongeren van 18 tot en met 23 jaar.* Daarbij zijn we realistisch en weten we dat een dergelijke wetswijziging lang de tijd nodig heeft voordat 18 jaar ook als sociale norm wordt gezien.

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. De insteek van Dalfsen is om het huidige drank- en horecabeleid te continueren en met kleine aanpassingen in een nieuwe verordening om te zetten. Aangezien het toezicht op de DHW een nieuwe taak voor de gemeente is en er weinig financiële middelen zijn (zie § 2.2), zal toezicht effectief en efficiënt ingezet moeten worden.

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 sanctie- en handhavingsbeleid 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: lik op stuk beleid hanteren.
- Verdere professionalisering van toezicht en handhaving, versterken van de ontwikkelcyclus.

2.1.1 Hoofdlijnen

Alcoholpreventie jeugd

De hoofdlijn van het preventiebeleid richt zich op voorlichting over alcohol of middelengebruik, waarbij we ons richten op meerdere leefgebieden: thuis, op school en in de vrije tijd. We richten ons met name op jongeren onder de 18, maar hebben ook aandacht voor matiging van alcohol van jongeren van 18-23 jaar.

Toezicht

Het toezicht kan zich vele onderwerpen richten. Zo kan toezicht worden gehouden op de bedrijfsvoering en inrichting van horecazaken, op horecaverunningen, op leeftijdscontroles, etc.

Slim toezicht houden is risicogericht toezicht houden. Door het toezicht gericht in te zetten op alcoholgerelateerde problemen verbetert de regelnaleving. Aan de hand van het verleden kan bekeken worden waar zich problemen hebben voorgedaan. Omdat we willen inzetten op alcoholmatiging bij de jeugd en we weten dat preventie en handhaving daarvoor hand in hand moeten gaan, leidt dat tot de conclusie dat één van de belangrijkste onderdelen voor toezicht de leeftijdsgrenzencontroles worden. Dit sluit aan bij de lijn die de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit de afgelopen jaren ook telkens heeft gevolgd.

2.2 Financiën

Voor alcoholmatigingbeleid is een jaarlijks budget beschikbaar van € 14.000,- Daarnaast is er aanvullend budget van € 5.000,- voor verslavingsbeleid, dat ook voor alcoholmatigingsactiviteiten kan worden ingezet.

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving heeft een financiële compensatie plaatsgevonden in het gemeentefonds in de periode 2007-2011. Er is structureel 220 miljoen euro aan het gemeentefonds toegevoegd als compensatie voor extra lasten van gemeenten voor veiligheid. Ook de DHW valt hier onder. Voor Dalfsen gaat het om een bedrag van iets meer dan € 200.000,- structureel. Dit is echter voor alle taakvelden binnen veiligheid, dus niet alleen DHW. Er was geen apart bedrag gereserveerd voor het implementeren, uitvoeren en houden van toezicht van de DHW. In de programmabegroting is vanaf 2014 structureel een bedrag van € 15.000,- opgenomen voor handhaving. Dat bedrag zal worden gebruikt voor het daadwerkelijk toezicht houden bij horeca, etc. Daarbij zal de nadruk liggen op leeftijdsinspecties, maar zullen ook andere controles worden gedaan.

2.3 Doelen en indicatoren

Het primaire doel van de gewijzigde DHW is het verminderen van alcoholgebruik onder jongeren en alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde aanpakken. Preventie, handhaving van de DHW en de gemeentelijke verordening moet daaraan bijdragen.

2.3.1 Meerjarig doel: wat willen we bereiken en hoe meten we dat?

Dalfsen heeft als missie dat jongeren onder de achttien jaar geen alcohol drinken en daarboven met mate. De laatst bekende cijfers zijn uit de GGD-monitor van 2011. Een nieuw GGD-gezondheidsonderzoek in 2015 (de cijfers hiervan ontvangen we in 2016) zien we als 1^e meetmoment om te zien hoe het is gesteld met het alcoholgebruik van jongeren onder de 18, anderhalf jaar na invoering van de wet. Dit geeft een goed uitgangspunt om nieuwe indicatoren te formuleren voor onze doelstelling dat jongeren onder de 18 jaar geen alcohol gebruiken. Voor nu gebruiken we de doelstellingen zoals deze in de notitie 'Alcoholpreventie 2012-2015' geformuleerd zijn.

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	Gezondheids monitor	2011: 21%	-	< 17%	-	-
De omvang van de groep 12-15 jarigen die alcohol drinkt	Gezondheids monitor	2011: 11%	-	< 11%	-	-
Percentage ouders van 12-15 jarigen dat het alcoholgebruik van hun kind goed vindt of er niets van zegt	Gezondheids monitor	2011: 36%	-	< 30%	-	-

Aan de hand van de uitkomst van de Gezondheidsmonitor 12-23 jarigen (2015) van de GGD IJsselland wordt bepaald of deze doelstellingen zijn behaald.

2.3.2 Toekomst

Het vaststellen van een nota met de uitgangspunten voor toezicht en handhaving van de DHW is één ding, daarna moet ook bekeken worden of het succesvol is gebleken en of het beleid mogelijk aangepast moet worden.

Het jaar 2014 zal daarbij ook worden gezien als een leerjaar. Daarom zal er na ongeveer een jaar (eerste helft 2015) een evaluatie plaatsvinden, gelijktijdig met de evaluatie van de in december 2013 vastgestelde drank- en horecaverordening. Dan zal in elk geval een eerste indruk mogelijk moeten zijn of er voldoende toezicht is, toezicht op de juiste plekken, etc.

3 Alcoholpreventie

3.1 Waarom alcoholpreventie?

Jongeren drinken nog altijd te vaak en te veel. Alcohol is slecht voor de ontwikkeling van het jonge brein. Dit kan gevolgen hebben voor de leerprestaties op school en uiteindelijk voor de carrière en de gezondheid op latere leeftijd. Daarnaast zorgt overmatig alcoholgebruik van jongeren vaak voor overlast op straat en speelt bij veel vernielingen, verkeersongevallen en vechtpartijen alcohol vaak een grote rol. Redenen genoeg om het alcoholgebruik van jongeren terug te dringen!

3.2 Wat gaan wij doen?

De maatregelen om alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen richten zich op de leefgebieden waar jongeren te vinden zijn: thuis, onderwijs en vrije tijd (waaronder sport). Uit onderzoek blijkt dat alleen wanneer een combinatie van preventieve activiteiten gericht op deze leefgebieden in samenhang wordt aangeboden *en* dit gecombineerd wordt met handhaving op de leeftijdsgrens, er effect kan worden bereikt.

3.2.1 Voortzetten huidig preventiebeleid

In de notitie 'Alcoholpreventie Jeugd 2012-2015' is ingezet op activiteiten binnen de verschillende leefgebieden. We zetten deze activiteiten voort, zij het dat alle gebruikte programma's en communicatiemiddelen zijn aangepast op de verhoogde leeftijdsgrens van 18 jaar.

Thuis

Ouders hebben veel invloed op het alcoholgebruik van hun kinderen. Uit alle recente onderzoeken blijkt namelijk, dat verbieden zin heeft en dat kinderen die duidelijke regels meekrijgen van ouders, later en minder alcohol drinken dan kinderen die dat niet krijgen. We richten onze communicatie dan ook veel op ouders. Denk hierbij aan rechtstreekse voorlichting aan ouders (folders, brieven) en voorlichting via het Centrum voor Jeugd en Gezin en ouderavonden op school. Komend jaar krijgen alle CJG-medewerkers voorlichting over o.a. signalering van (zorgelijk) alcoholgebruik.

School

Via de (basis)scholen is het bereik van kinderen het grootst. We zetten in op voorlichting in groep 7/8 met het lesprogramma 'Op tijd Voorbereid' over roken en alcohol. In schooljaar 2013/2014 doen minimaal 14 van de 18 scholen mee met dit programma. Ook op het Agnietencollege wordt aandacht besteedt aan middelengebruik door middel van het lesprogramma 'De gezonde school en genotsmiddelen'. Ook op de meeste andere middelbare scholen in de regio wordt met dit programma gewerkt.

Daarnaast voert de GGD gezondheidsonderzoeken uit in groep 7 van de basisschool en het voortgezet onderwijs. Bij deze onderzoeken is alcoholgebruik ook een thema waar aandacht voor is.

Vrije tijd

Door het jongerenwerk wordt aandacht besteed aan alcoholgebruik in de contacten met jongeren. Daarnaast bezoekt ambulante jongerenwerk keten, geeft voorlichting en biedt een workshop (Keetkeur) aan, dat ingaat op alcoholgebruik en brandveiligheid.

Met het regionale project 'Smartconnection' worden jongeren van 16 jaar en ouder gestimuleerd geen of minder alcohol te drinken, door hen te belonen wanneer zij voor of tijdens het uitgaan geen (16 en 17 jarigen) of met mate (18-23) alcohol drinken. Deze jongeren zijn met andere preventieactiviteiten lastiger te bereiken en ouders hebben veel minder invloed op het gedrag van hun kind.

Verder is enkele jaren geleden de interventie 'Meer dan een biertje' ingebed in de methode Halt. Deze interventie wordt ingezet bij een overtreding van een jongere (12-18) waarbij alcohol in het spel is. Jongeren worden verplicht een cursus te volgen en de ouders worden uitgenodigd voor een gesprek. In de praktijk blijkt dat deze interventie niet of nauwelijks wordt ingezet door de handhavers (politie). In samenwerking met Halt proberen we deze methode beter onder de aandacht te brengen.

3.2.2 Verhoging leeftijdsgrens

Naast het aanpassen van de bestaande programma's en communicatiemiddelen op de verhoogde leeftijdsgrens, zullen er de komende tijd ook extra acties worden uitgevoerd in verband met de verhoging van de leeftijdsgrens:

Communicatie

Via de reguliere communicatiekanalen (website, huis-aan-huisblad, etc.) zullen we aandacht besteden aan de verhoging van de leeftijdsgrens en de achtergronden hiervan. Ook ontwikkelen we, mede op verzoek van jongerenwerk en politie, een flyer voor jongeren over de nieuwe regels en mogelijke consequenties. In al onze communicatie sluiten we aan bij de landelijke campagne 'NIX 18'. Deze overheids campagne zal de komende vijf tot tien jaar proberen om een nieuwe sociale norm 'geen alcohol en tabak voor je 18^{er}' tussen de oren van jongeren en ouders te krijgen.

Ondersteuning alcoholverstrekkers

Naast de toezicht op de naleving van de leeftijdsgrens, willen we waar mogelijk alcoholverstrekkers zoals organisatoren van evenementen en sportverenigingen daarbij ondersteunen. Denk hierbij aan het leveren van voorbeeldteksten voor verenigingen over de nieuwe regels, communicatiemateriaal, polsbandjes voor evenementen, enzovoorts. Ook willen een instructie voor verantwoord alcoholgebruik (IVA) aanbieden aan verenigingen met een kantine.

Mystery guest onderzoek

Om een objectief beeld te krijgen van de alcoholverkoop zal in 2014 in de gemeente een zogenaamd 'mystery guest onderzoek' worden uitgevoerd. Tijdens dit onderzoek proberen jongeren alcohol te kopen zonder dat zij hiervoor de vereiste leeftijd hebben bereikt. Het onderzoek kan een goed beeld geven van de naleving van de DHW en de gemeentelijke verordening. De uitkomsten van het mystery guest onderzoek kunnen als input dienen voor het bepalen van verdere controles, maar bieden mogelijk ook een aanknopingspunt om in gesprek te gaan over alcoholgebruik door jongeren en de naleving van de wet.

4 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.

Op 7 januari 2014 heeft de burgemeester conform zijn bevoegdheid het 'handhavings- en sanctiebeleid Drank- en horecawet' vastgesteld. Dit beleidsdocument is hieronder vrijwel 1 op 1 overgenomen. Het bestaat uit 2 hoofdonderdelen, nl. Toezichtstrategie en Sanctiestrategie.

4.2 Toezichtstrategie

4.2.1 Hoe ging toezicht in het verleden?

Zoals reeds vermeld werd voorheen 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:

Overzicht aantal inspecties en maatregelen door NVWA 2009-2011

Inspectieonderwerp	Aantal inspecties	Aantal opgemaakte boeterapporten	Aantal opgemaakte schriftelijke waarschuwingen
Leeftijdsgrenzen	48	2	3
Handhaving	18	2	3
Verkenning	30	0	0
Vergunningcontrole	4	0	3
Verkoopverboden	0	0	0
TOTAAL	52	2	6

Toelichting bij overzicht:

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

4.2.2 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 drankverstreckende 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. 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)

4.2.3 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 Drank- en Horecawet 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 grote pool van toezichthouders.

De taken uit de DHW kan de gemeente zelfstandig uitvoeren of in samenwerking met andere gemeenten. Dat kan zijn binnen een bestaand of nieuw in te richten samenwerkingsverband. In veel gemeenten bestaat de kans op het 'waterbed-effect': een verschuiving van een probleem naar omliggende gemeenten. Strikte sluitingstijden kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat de drinkende jeugd uitwijkt naar buurgemeenten. Daarom verdient het voor specifieke onderwerpen of activiteiten aanbeveling om regionale samenwerking op gang te brengen. Daarnaast biedt regionale samenwerking de kans om bijvoorbeeld denkkraft te bundelen en het draagvlak in de regio te versterken. Het college heeft gelet op bovenstaande in maart 2013 besloten om het toezicht en handhaving op de DHW:

- intergemeentelijk/regionaal te organiseren;
- op de schaal van de hele regio IJsselland vorm te geven.

Uitvoering zal gedaan worden onder de vlag van de Regionale Uitvoeringsdienst die zich sinds 1 januari 2013 al met milieutaken bezighoudt. Er wordt binnen de regio een kennispunt Drank en Horeca opgericht (gemeente Zwolle). Afsproken is dat de controles zich beperken tot alcoholmatiging onder de jeugd (leeftijdscntroles) en dat andere controles niet worden uitgevoerd (kan de gemeente wel zelf doen). Samenwerking vindt plaats op basis van RUD-condities. Dit betekent dat een gezamenlijk tarief is afgesproken en dat het kwaliteitsniveau van de controles beschreven is in een Producten- en Dienstencatalogus (PDC).

4.2.4 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. Het mystery guest onderzoek kan hiervoor ook input geven.

Er is jaarlijks € 15.000,- beschikbaar voor handhaving. Hiervoor kan een beperkt aantal controles worden gedaan. Voor uit te voeren leeftijdscntroles door de RUD wordt een Producten- en Dienstencatalogus (PDC) gebruikt. Hierin staat per soort controle wat er wordt gedaan, hoeveel uren worden besteed en hoeveel het kost. Hierbij wordt rekening gehouden met het uitvoeren van toezicht in tweetallen, het uitvoeren van hercontroles, voorbereidingstijd, verwerking etc.

Als rekening wordt gehouden met het beschikbare budget komt er het volgende uit:

Product	Man-uren controle	aantal pers.	uurtarief	aantal benodigde controles per locatie	kosten product (=incl. aantal personen, uurtarief,	aantal locaties voorstel	totaal kosten

					aantal controles)		
gebruik ter plaatse	4,5	2	€ 55,00	4	€ 990,00	10	€ 9.900,00
gebruik elders dan ter plaatse	3	1	€ 55,00	4	€ 660,00	3	€ 1.980,00
evenementen < 2000 bezoekers	4,5	2	€ 55,00	1	€ 247,50	4	€ 990,00
evenementen 2000- 20.000 bezoekers	7,5	2	€ 55,00	2	€ 412,50	1	€ 412,50
evenementen > 20.000 bezoekers	10,5	2	€ 55,00	3	€ 577,50	0	€ 0,00
					totaal		€ 13.282,50
					totaal beschikbaar		€ 15.000,00

Uit dit overzicht blijkt dat er nog budget over is, dit zal worden aangewend voor controles die zich niet richten op leeftijdscontroles (bijv. vergunningvoorwaarden, schenktijden, bedrijfsvoering etc.).

4.2.5 Wanneer toezicht?

In overleg met de Regionale Uitvoeringsdienst zal nog nader worden bepaald op welke locaties en welke data toezicht wordt gehouden. Hiervoor zal een planning worden opgesteld, om te voorkomen dat alle controles bijvoorbeeld pas in de laatste maanden van 2014 zullen zijn. Dit zal vervolgens jaarlijks vervolgd worden.

4.2.6 Toezicht door horeca en eigen verantwoordelijkheid

De gemeente kan zoals gezegd niet alles 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 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.

4.2.7 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.

4.2.8 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 Milieu en Bouwen 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 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.

4.3.1 Beschikbare sanctie-instrumenten

De DHW kent naast bestaande, ook enkele nieuwe sanctie-instrumenten. Er is onderscheid in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden:

4.3.2 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.

4.3.3 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,-.

4.3.4 Uitgangspunten

In de strategie is beschreven welke bestuurlijke sancties Dalfsen neemt als een horecaondernemer de regels overtreedt. Eenduidige stappen in de handhaving bij vergelijkbare type overtreding. Dit maakt het overzichtelijk.

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 DHW-beleid.

Zoals reeds gemeld 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. Daarnaast kan de gemeente, afhankelijk van de ernst van de overtreding, maatwerk toepassen. Dit betekent dat in sommige situaties de gemeente een zwaardere maatregel kan opleggen dan in het stappenplan staat vermeld. Dit geldt in bijzondere gevallen en zal per situatie worden beoordeeld en toegelicht.

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).

4.3.5 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 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.

4.3.6 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,-.