

# Model Preventie- en Handhavingsplan

## Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet

Periode .....

VERSIE 3.0 (juni 2015)

BELANGRIJKE AANPASSINGEN IN DE 3.0 VERSIE ZIJN GEMARKEERD IN [DEZE KLEUR.](#)



Netherlands Institute of Mental Health and Addiction

# Colofon

## **Opdrachtgever en financiering**

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

## **Tekst en eindredactie**

Joost Mulder

## **Redactie**

Aukje Sannen

Jeroen de Greeff

Ninette van Hasselt

Rob Bovens

Utrecht, juni 2015

# Inhoudsopgave

Inleiding .....	4
1 Probleemanalyse.....	5
2 Beleidsfocus .....	7
2.1 Uitgangspunten en onderbouwing van beleid .....	7
2.2 Beleidsdoelgroep en -setting .....	7
2.3 Doelstellingen van beleid .....	8
3 Risicoanalyse en interventiestrategie .....	10
3.1 Gegevens uit onderzoek.....	10
3.2 Gegevens van informanten.....	11
3.3 Interventiestrategie.....	12
4 Handhavingsactiviteiten .....	14
4.1 Hotspots inventariseren .....	14
4.2 Interventiestrategie bepalen.....	16
4.3 Uitvoeren van interventiestrategie .....	17
5 Regelgevende activiteiten .....	19
6 Educatieve/communicatieve activiteiten .....	21
6.1 Alcoholverstrekkers .....	21
6.2 Onderwijs .....	22
6.3 Ouders en de thuissituatie.....	23
6.4 Publiekscommunicatie .....	24
7 Uitvoering .....	25
7.1 Samenwerking met externe partners .....	25
7.2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team .....	26
8 Evaluatie.....	27
Literatuurlijst.....	28

# Inleiding

Met dit model Preventie- en Handhavingsplan (verder: PenH-plan) hopen we u als gemeente op weg te helpen met de belangrijke taak die u heeft in de uitvoering van de Drank- en Horecawet (DHW). De DHW is een bijzondere wet omdat een van de voornaamste doelen is dat ze onze jeugd beschermt tegen de schadelijke effecten die alcohol kan hebben op de gezondheid en de veiligheid. En elk kind heeft het recht om op een gezonde en veilige manier op te groeien.

Gemeenten zijn sinds 2014 de belangrijkste uitvoerder van de DHW geworden. Zowel op juridisch, educatief, en handhavingvlak is de gemeente de regisseur van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte PenH-plan, geregeld in artikel 43a van de DHW, is in feite de wettelijke bekrachtiging van dit gegeven.

## De insteek van dit modelplan

Dit plan is geschreven met het uitgangspunt een model te leveren dat makkelijk kan worden overgenomen en niet veel herschrijfwerk behoeft. Het is dus geen handreiking maar echt een beleidsmodel, waarin een aantal grijze toelichtingsblokjes zijn opgenomen. Het PenH-plan focust zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samenkomen en elkaar kunnen versterken. Het is geen samenvoeging van het gehele preventie- en handhavingsbeleid voor alcohol binnen de gemeente. Hoewel is getracht het plan zo concreet mogelijk te maken is het geen uitvoeringsplan. Noem het een geoperationaliseerd beleidsplan. Voor zowel het preventie als het handhavingsdeel zullen bepaalde zaken nog verder moeten worden vertaald naar de praktijk. Insteek is ook dat het plan elke vier jaar wordt geüpdatet parallel aan de cyclus van de nota volksgezondheid.

Hoewel de meeste gemeenten inmiddels een PenH plan hebben, laat onderzoek (Bieleman e.a., 2015) zien dat er ruimte voor verbetering is: slechts 22 procent van de plannen wordt als voldoende/goed beoordeeld. Met name op het deel over de handhaving van de DHW scoren gemeenten slecht. Dit model bevat alle onderdelen van een goed PenH-plan. Het model PenH-plan is bovendien zodanig geschreven dat wanneer het als basis voor beleid wordt gebruikt, het een goed uitgangspunt vormt bij het evalueren en bijstellen van beleid.

Het plan is gebaseerd op de meest actuele wetenschappelijke kennis over effectief lokaal alcoholbeleid en op de praktijkkennis van deskundigen die al jarenlang lokaal alcoholbeleid ontwikkelen, uitvoeren, coördineren of onderzoeken. Ook sluit ze aan op de eerder verschenen Handreiking Gezonde Gemeente van het RIVM. Desalniettemin zullen er ongetwijfeld passages in het plan staan waar u als gemeente anders over denkt. *We juichen het alleen maar toe als u de 'couleur locale' toepast in uw versie van dit PenH-plan.* We wensen u heel veel succes met de lokale uitwerking van uw plan!

Tot slot bedanken wij alle collega's van het CCV, FrisValley, NVWA, gemeente Rotterdam en STAP die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van de 1.0 versie van dit plan. Hun advies heeft het plan meer daadkracht en draagvlak gegeven.

# 1 Probleemanalyse

Sinds 1988 is onder Nederlandse jongeren het alcoholgebruik flink toegenomen. Jongeren gingen in de loop van de afgelopen decennia *meer, vaker én op jongere leeftijd* drinken. In 2003 waren Nederlandse jongeren zelfs koplopers in Europa, als het ging om bingedrinken, oftewel het op een avond meer dan vijf drankjes drinken (Hibell e.a., 2012).

Afgelopen decennium werd sterk ingezet op het voorkomen van drinken door jongeren onder de 16. Gevolg was dat drankgebruik onder jonge pubers sterk afnam, vooral onder de jongste groep: in 2003 had 36% van de 12-jarige jongens de afgelopen maand gedronken, in 2011 was dat geslonken tot 9,4%. Bij 12-jarige meisjes daalde het aandeel actuele drinkers van 25,4 naar 5,8% (Verdurmen e.a., 2012). In geen ander Europees land nam drankgebruik onder jonge drinkers zo spectaculair af.

Onder jongeren van 16 jaar en ouder veranderde er echter weinig. Zij verminderden hun alcoholgebruik niet (De Looze e.a., 2014). En bijna de helft van de jongeren van 16 jaar (48%) is wel eens dronken geweest bleek uit dit onderzoek.

Als jongeren aan drank willen komen is dat relatief makkelijk in Nederland. Meer dan de helft van de verkooppunten (53%) leefde de oude leeftijdsgrens van 16 jaar niet na in 2013 (Roodbeen, e.a., 2014).

Ook ouders zijn soms nog permissief. Bijna de helft van de jongeren van 16 (48%) heeft thuis wel eens een glas alcohol gedronken. En bijna een derde (31%) mag op deze leeftijd thuis meerdere glazen drinken (De Looze e.a., 2014).

## **Jong drinken verhoogt risico's op latere leeftijd**

Als jongeren in hun puberjaren veel drinken, neemt de kans toe dat ze later problemen met hun drankgebruik krijgen. Eén op de drie mannen in de leeftijdsgroep van 16 tot 24 jaar valt onder de noemer 'probleemdrinker'. Iemand wordt zo genoemd als 'hij of zij problemen heeft door regelmatig of stevig drinken'. Regelmatig drinken is daarbij minstens 21 dagen per maand vier of meer glazen drank. Stevig drinken is minstens vier keer per maand zes of meer glazen drank. De problemen lopen uiteen van black-outs door drankgebruik tot alcoholongevallen, regelmatige dronkenschap/katers en problemen met vrienden en familie (Van Dijck e.a. 2005).

## **Specifieke risico's voor jongeren**

### *Alcohol extra ongezond tijdens de groei*

De hersenen ontwikkelen zich tot gemiddeld het 24e jaar. Alcohol verstoort die ontwikkeling en dat kan van invloed zijn op het karakter en het gedrag van kinderen.

### *Minder goede school-, studie- en werkprestaties*

Na een avond drinken werkt het geheugen slechter. Concentreren wordt daardoor moeilijker. Na een avond veel drinken kun je de volgende ochtend nog steeds onder invloed zijn.

### *Meer kans op onveilig vrijen*

Onder invloed van alcohol durven jongeren meer en doen ze eerder dingen die ze zonder alcohol niet zouden doen. Zo vrijen jongeren vaker onveilig als ze gedronken hebben.

### *Toename van ongelukken en agressie*

Naast controlevermindering neemt ook het reactievermogen af. De kans op ongelukken is hierdoor groter. Uit onderzoek blijkt dat jongeren die drinken tijdens het uitgaan vaker slachtoffer of dader zijn van agressief gedrag.

#### *Toename van kans op alcoholvergiftiging*

Jongeren drinken tijdens het uitgaan vaak veel in korte tijd. De kans op een alcoholvergiftiging neemt hierdoor toe. Het zenuwstelsel raakt verdoofd, na bewusteloosheid kan een coma optreden met zelfs de dood tot gevolg. Doordat het puberbrein van jongeren nog niet volledig ontwikkeld is, voelen jongeren niet goed aankomen dat ze dronken worden. Hierdoor ontstaat het risico dat jongeren doordrinken totdat ze omvallen.

#### *Black-out*

Een black-out kan ontstaan wanneer veel alcohol in korte tijd wordt gedronken. Op het moment van drinken lijkt er niets aan de hand maar de volgende ochtend blijkt de herinnering uit het geheugen verdwenen te zijn. Een regelmatige black-out kan blijvende schade veroorzaken aan de hersenen.

### **Hersenen**

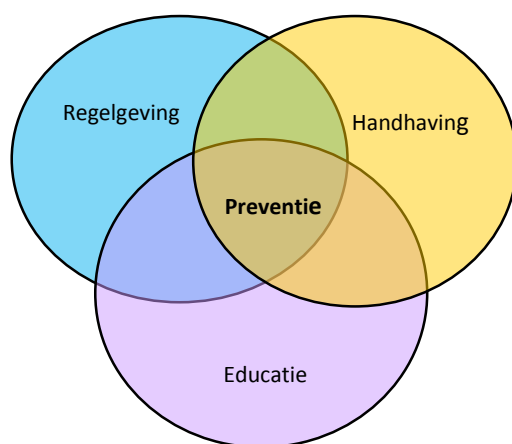
Uit onderzoek van de Universiteit van Utrecht (Boelema) bleek eind 2014 dat de vermeende schade van alcohol op het puberbrein wellicht minder duidelijk is dan gedacht. De landelijke deskundige hebben zich gebogen over deze studie om te bepalen wat de implicaties zijn voor het (lokale) gezondheidsbeleid. Het onderzoek van Boelema kunnen we plaatsen in de kennisopbouw rond dit thema en geeft antwoord op een aantal onderzoeksvragen over het effect van alcohol op neurocognitief functioneren. Boelema vindt nauwelijks effecten van alcoholgebruik op het cognitief functioneren, maar hier zijn wel een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. De belangrijkste kanttekening is dat de gevolgen van het alcoholgebruik op de hersenen op een indirecte manier zijn gemeten, namelijk middels het presteren op een aantal laboratorium taken. Het feit dat er in het onderzoek geen effecten worden gevonden betekent niet automatisch dat er geen schade is.

Een belangrijke vraag die het onderzoek van Boelema oproept is: moeten we nu het strengere alcoholbeleid aanpassen, kloppen de aannames onder het beleid nog wel? Het Trimbos-instituut is van mening dat deze studie geen aanleiding geeft om het beleid te herzien. Zoals uit het bovenstaande blijkt, moet er nog veel meer longitudinaal onderzoek gebeuren naar het effect van alcohol op het ontwikkelende brein van adolescenten. Maar de onderliggende argumentatie om het alcoholbeleid aan te passen was veel breder dan alleen het verhoogde risico op hersenschade. Jongeren die vroeg beginnen met drinken, ontwikkelen op latere leeftijd eerder problemen met alcohol en lopen meer kans op alcoholafhankelijkheid. Daarnaast lopen jongeren meer risico's op alcoholvergiftigingen, (verkeers)ongevallen, onveilig seksueel gedrag, zijn ze onder invloed van alcohol vaker betrokken bij vandalisme en uitgaansagressie. Jongeren die vroeg beginnen met drinken presteren over het algemeen slechter op school en verzuimen vaker. Daarnaast wordt ook steeds duidelijker dat alcohol het risico op diverse vormen van kanker (zoals bijvoorbeeld, borst-, lever- en slokdarmkanker) verhoogt. Kortom alcohol is een riskante stof die niet past bij jongeren in ontwikkeling.

## 2 Beleidsfocus

### 2.1 Uitgangspunten en onderbouwing van beleid

Dit plan is gebaseerd op een integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een preventie én handavingsplan. Dat impliceert dat meerdere afdelingen binnen de gemeenten - en dus ook meerdere type maatregelen – worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek. Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid hanteren we het universele preventiemodel van Reynolds (2003) dat ook de basis vormt voor de Handreiking Gezonde Gemeenten van het RIVM. Het preventiemodel kent 3 beleidspijlers, te weten: educatie, regelgeving en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook (figuur 1). Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.



**Figuur 1: Preventiemodel Reynolds**

Het preventiemodel van Reynolds is gebaseerd op de systeemtheorie van Holder (1998) die duidelijk maakt dat alcoholgebruik altijd een resultaat is van een combinatie van factoren. De persoon, zijn sociale omgeving, het aanbod van drank en het overheidsbeleid vormen samen een systeem dat uiteindelijk de keuze van de gebruiker bepaalt. Holder laat daarmee zien dat alcoholpreventie nooit alleen op het individu gericht kan zijn. Het meest succesvol zijn strategieën die vooral de omgeving van de drinker beïnvloeden. En in die omgeving van de jonge drinker spelen alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol. In dit PenH-plan staat daarom de omgeving van de jonge drinker centraal.

### 2.2 Beleidsdoelgroep en -setting

Einddoelgroep van dit preventie- en handavingsplan zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar en het 'binge drinken' t/m 24 jaar. Het is bekend dat de gezondheidsschade van alcoholgebruik het grootst is onder de 18 jaar. Jongeren onder de 18 jaar zijn fysiek nog niet geheel volwassen en met name de hersenen zijn nog volop in ontwikkeling. Alcohol kan deze ontwikkeling schaden. Met dit gegeven in het achterhoofd heeft de

centrale overheid de leeftijdsgrens voor verkoop én bezit van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Het toezicht op de naleving van deze leeftijdsgrens wordt als een belangrijke prioriteit beschouwd binnen het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid. Voor 18-24 jarigen gaat het vooral om het voorkomen van overmatig alcoholgebruik. De uitgaansavonden zijn hierbij een belangrijk risico moment. Gezien de ontwikkeling van de hersenen tot t/m 24 jaar, de oververtegenwoordiging van de leeftijdsklasse tot 24 jaar in het uitgaansleven én de relatie van alcohol met het uitgaansleven (met de daarbij behorende risico's op dronkenschap, soms uitmondend in een intoxicatie) ligt de nadruk van dit plan in het bijzonder op de uitgaanssetting. Daarbij is uitgaan een breed begrip: het gaat ook om het bezoeken van evenementen en feestjes thuis. Naast gezondheidsproblematiek is veiligheidsproblematiek een belangrijke motivatie om aandacht te besteden aan deze leeftijdsgroep.

## 2.3 Doelstellingen van beleid

Artikel 43a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. Op basis van de Drank- en Horecawet kunnen twee algemene hoofddoelstellingen worden onderscheiden:

- Afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar.
- Afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

De ambitie van dit beleidsplan is dat jongeren op een zo gezonde en veilig mogelijke wijze kunnen opgroeien, zodat hun talenten zo optimaal mogelijk tot ontwikkeling kunnen komen. Gekozen is om de algemene doelstellingen te concretiseren met aandacht voor de setting waarin jongeren drinken en de doelgroep zelf.

### *Setting*

- begin 2018 is de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop in supermarkten gestegen van ...% naar ...% (idem formuleren voor slijterijen, sportverenigingen, jongerencentra, horeca en evenementen).
- begin 2018 is de naleving van het niet schenken aan personen in kennelijke staat van dronkenschap in de horeca gestegen van ...% naar ...% (idem formuleren voor, sportverenigingen, jongerencentra en evenementen)
- begin 2018 is de naleving van het niet toelaten van personen in kennelijke staat van dronkenschap in de horeca gestegen van ...% naar ...% (idem formuleren voor, sportverenigingen, jongerencentra en evenementen)

### *Doelgroep*

- Begin 2018 is het aantal jongeren tussen de 15 en 18 jaar dat een aankoop poging voor alcohol heeft gedaan gedaald van:

15 jaar	...% naar ...%
16 jaar	...% naar ...%
17 jaar	...% naar ...%
- Begin 2018 is het percentage jongeren tussen de 15 en 18 jaar dat de afgelopen maand alcohol heeft gedronken gedaald van:

15 jaar	...% naar ...%
16 jaar	...% naar ...%
17 jaar	...% naar ...%



- Begin 2018 is het percentage jongeren tussen de 15 en 18 jaar dat de afgelopen maand dronken is geweest gedaald van:

15 jaar ...% naar ...%

16 jaar ...% naar ...%

17 jaar ...% naar ...%

- Begin 2018 is het percentage jongeren tussen de 15 en 18 jaar dat van de ouders niet mag drinken gestegen van:

15 jaar ...% naar ...%

16 jaar ...% naar ...%

17 jaar ...% naar ...%

- Begin 2018 is het aantal jonge mensen onder de 25 jaar dat het afgelopen jaar is opgenomen met een alcoholintoxicatie is gedaald van ... naar ....

#### *Toelichting*

- Hoe SMARTer doelstellingen zijn geformuleerd, hoe groter de kans dat die ook leiden tot concrete resultaten die meetbaar zijn.
- De 'settingdoelstellingen' vragen om nalevingscijfers. Deze zijn goed te meten met nalevingsonderzoek. In het volgende hoofdstuk meer informatie daarover.
- Afhankelijk van de lokale context kunnen andere doelstellingen ook relevant zijn. Te denken valt aan:
  - Toename van het aantal VO-scholen dat geheel alcoholvrij is
  - Afname van jongeren dat in keten drinkt
  - Bekendheid met de 18 jaar leeftijdsgrens
  - Vermindering van het aantal alcoholgerelateerde problemen in bepaalde gebieden of op bepaalde tijdstippen (op basis van politie registraties)
  - Reductie van de maatschappelijke kosten van alcoholgebruik

## 3 Risicoanalyse en interventiestrategie

Jaarlijks maakt de gemeente een risicoanalyse op basis waarvan doelstellingen kunnen worden aangescherpt en de focus kan worden verlegd. De risicoanalyse geeft inzicht in de concrete kenmerken van de locaties waar jongeren drinken en waar hun alcoholgebruik voor problemen zorgt. Hiermee kunnen de inspanningen van de gemeente gericht worden ingezet op plaatsen waar de grootste gezondheids- en/of veiligheidswinst kan worden behaald. Door het jaarlijkse karakter van deze analyse, is het tevens een evaluatie-instrument dat inzicht geeft in de resultaten van het lokale alcoholbeleid en dat aanknopingspunten biedt voor een volgend PenH-plan. Om de vier jaar moet het PenH-plan immers opnieuw worden vastgesteld.

### 3.1 Gegevens uit onderzoek

De naleving van de wet door alcoholverstrekkers kan worden vastgesteld aan de hand van *mysteryshop onderzoek*. Hierbij worden jongeren onder de 18 jaar ingezet, om de naleving van de leeftijdsgrens te toetsen. Ze volgen een vast protocol dat is uitgewerkt door de Universiteit Twente en het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP).

Met het nalevingsonderzoek kan per setting en zelfs per locatie worden bepaald hoe de naleving van de leeftijdsgrens in de praktijk wordt uitgevoerd.

Ook voor doortappen en het toelaten van dronken klanten kan dit onderzoek worden uitgevoerd. In het laatste geval worden acteurs ingezet die toetsen in hoeverre het barpersoneel zich aan de wet houdt en hoe het barpersoneel omgaat met dronken klanten in hun gelegenheid.

De kenmerken van het alcoholgebruik onder jongeren (frequentie, dronkenschap, koopgedrag etc.) wordt middels de *GGD gezondheidsmonitor* vastgesteld. Deze monitor wordt eens per vier jaar afgenomen. De intoxicatiecijfers worden op basis van *ziekenhuisgegevens* jaarlijks verzameld.

De uitkomsten van bovenstaande studies zullen worden gebruikt om de risicoanalysetabel in te vullen, waarover meer in de volgende paragraaf.

#### *Toelichting*

- Als onderdeel van de voorbereiding op de interventiestrategie zou ook heel goed een doelgroepenanalyse uitgevoerd kunnen worden. De Tafel van elf is een hulpmiddel voor het maken van een doelgroepenanalyse. Het beschrijft elf factoren die van invloed zijn op de naleving van regels. Met de 'nalevingsschatting' kunt u het naleefgedrag van de doelgroepen indelen. Voor meer informatie zie: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).
- Door de nalevingscijfers te combineren met aankoopcijfers voor alcohol uit de GGD monitor kan een koopindex worden berekend (Intraval, 2011). Elke vier jaar kan deze koopindex worden vastgesteld. Aandachtspunt is hierbij wel dat de GGD monitor ook de juiste aankoopvragen stelt.

## 3.2 Gegevens van informanten

Om een praktijkgerichte risicoanalyse uit te kunnen voeren zijn, ter aanvulling op de bovengenoemde onderzoeken, andere bronnen geraadpleegd. In eerste instantie zijn dat: politie, jongerenwerk, veldwerk verslavingszorg en de DHW BOA's. Van deze partners wordt jaarlijks gevraagd aan te geven wat zij als de belangrijkste risico's zien, via een gestandaardiseerde vragenlijst/expertbijeenkomst/interviews. De risicokenmerken, -locaties en tijdstippen in onderstaande tabel stonden daarbij centraal.

### *Toelichting*

De gegevens van de informanten worden gecombineerd met de gegevens uit eerder genoemde onderzoeken. In tabel 1 is een voorbeeld gegeven van hoe de risicoanalysetabel eruit kan komen te zien als deze is uitgevoerd.

**Tabel 1: Voorbeeld risicoanalyse**

Setting	Risico kenmerken	Locatie(s)	Tijdstip(pen)
<b>Detailhandel</b>	Aankoop door minderjarigen t.b.v. indrinken. Bij bepaalde zaken beperkte naleving.	Supermarkt x ... Slijterij y ...	Vrijdagavond 19.30u-22.00u Zaterdagavond 20.00u-21.00u.
<b>Horeca</b>	Doorschenken bij dronkenschap.	Cafe x ... Cafe y ...	Zaterdag 23.00u-04.00u.
<b>Evenementen</b>	Slechte naleving leeftijdsgrens en doorschenken bij dronkenschap.	Evenement x.... Evenement y....	Dag en tijdstip...
<b>Thuis/ouders</b>	Ontbreken van duidelijke afspraken mbt alcohol en uitgaan.	Nvt	Geen afgebakend tijdstip.
<b>Sport</b>	Slechte naleving leeftijdsgrens en doorschenken bij dronkenschap.	Voetbalver. x ... Hockeyclub y ...	Toernooien en clubfeesten.
<b>Scholen</b>	Niet naleven leeftijdsgrens en ontbreken van duidelijke regels rondom alcohol tijdens excursies, studiereizen e.d. Gebrek aan handhaving regels.	VO-school x ... VO-school y ...	Schoolfeesten en buitenschoolse activiteiten.
<b>Openbare ruimte</b>	Alcoholgebruik op straat door minderjarigen, openbare dronkenschap en daaraan gerelateerde overlast.	Plein x ... Straat y ...	Vrijdag 19.30u-04.00u. Zaterdag 20.00u-05.00u, vooral tussen 2.00 en 5.00 uur.

### 3.3 Interventiestrategie

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

#### **Toelichting**

Het kan zijn dat uit de risicoanalyse blijkt dat de naleving van de leeftijdsgrens bij supermarkten veel beter is dan in de horeca. De verklaring hiervoor kan zijn dat de supermarkten een effectief leeftijdsverificatiesysteem hebben ontwikkeld. Dan kan de nadruk in de handhaving beter worden gelegd op de horeca.

Tabel 2 schetst een overzicht van de maatregelen per beleidspijler. Uitgangspunt van dit plan is dat per setting zoveel mogelijk combinaties worden gemaakt van elementen de verschillende pijlers die elkaar versterken. Idealiter wordt er per setting een geschikte maatregelenmix opgesteld. In de volgende hoofdstukken worden per beleidspijler de verschillende maatregelen nader toegelicht.

**Tabel 2: Maatregelenmix per setting**

Setting:	Handhaving	Regelgeving	Educatie
<b>Detailhandel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens</li> <li>• Three strikes out</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nalevingscommunicatie</li> <li>• Training caissières</li> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Horeca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens</li> <li>• Toezicht doorschenken/aanwezigheid dronken personen</li> <li>• Handhavingsstappen plan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Happy hours beperken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nalevingscommunicatie</li> <li>• Training barpersoneel</li> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Evenementen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens</li> <li>• Toezicht doorschenken/aanwezigheid dronken personen</li> <li>• Handhavingsstappen plan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvullende eisen t.a.v. ontheffing DHW bij evenementen</li> <li>• Happy hours beperken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nalevingscommunicatie</li> <li>• Training barpersoneel</li> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Thuis/ouders</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcoholopvoeding</li> <li>• Uitgaansopvoeding</li> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Sport/Jongerecentra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht leeftijdsgrens</li> <li>• Toezicht doorschenken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schenktijden beperken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training barvrijwilligers</li> <li>• Nalevingscommunicatie</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handhavingsstappen plan</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Scholen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteuning door BOA bij schoolfeesten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overleg over interne regels op school</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overleg scholen over alcoholvoorlichting aan ouders</li> <li>• Communicatie over DHW en alcoholregels</li> </ul>
<b>Openbare ruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht openbaar dronkenschap</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campagne</li> </ul>

## 4 Handhavingsactiviteiten

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

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

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

### *Leeftijdsgrens 18 jaar*

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

- [Artikel 45 van de Drank en Horecawet. Het verbod op het aanwezig hebben van alcohol onder de 18 jaar op voor publiek toegankelijke plaatsen.](#)

### *Dronkenschap/doorschenken*

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

- Artikel 252 Wetboek van Strafrecht. Verbod om personen in kennelijke staat van dronkenschap alcohol te verkopen of toedienen.

- Artikel 453 Wetboek van Strafrecht. Verbod om zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te begeven.

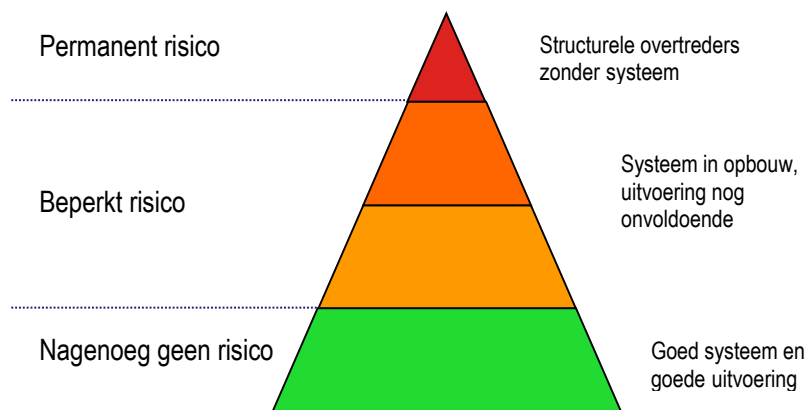
### 4.1 Hotspots inventariseren

Hotspots zijn in dit plaatsen waar de naleving van de DHW in het geding is. Dat kunnen bijvoorbeeld plekken zijn waar verstrekt wordt aan minderjarigen of klanten in kennelijke staat van dronkenschap. Op basis van de risicoanalyse zijn de hotspots vastgesteld en deze worden eens per jaar herijkt. Daarbij hanteren we weer de eerder genoemde settings:

- supermarkten
  - slijterijen
  - horeca
  - evenementen
  - sportkantines
  - jongerencentra
  - scholen
  - openbare ruimte
- } professionals en structureel karakter
- } semi/non professionals  
meestal tijdelijk karakter

Per hotspot wordt de kans op overtredingen in kaart gebracht. Die kans wordt bepaald op basis van kenmerken zoals deurbeleid, het gebruik van leeftijdscontrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving. Figuur 2 laat zien hoe de verschillende typen verkopers kunnen worden ingedeeld.

**Figuur 2: Risico-pyramide**



Per hotspot wordt de volgende info verzameld:

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

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

**Toelichting**

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

## 4.2 Interventiestrategie bepalen

Op basis van de risicoanalyse en de hotspotlijst worden prioriteiten vastgesteld. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen de aandacht voor de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop van 18 jaar en de bepalingen rondom dronkenschap, zoals het niet toelaten van dronken personen in een horecagelegenheid en het niet schenken aan klanten in kennelijke staat van dronkenschap. Elk jaar worden met het herijken van de hotspots tevens de handhavingsprioriteiten opnieuw vastgesteld.

### *Basiscontrole*

Voordat de leeftijdsgrens/dronkenschap inspecties worden uitgevoerd is het zaak de vergunningen van in ieder geval de hotspots actueel te hebben. Met een basiscontrole wordt jaarlijks vastgesteld of de vergunning nog op orde is (of er überhaupt een vergunning is) en of de leidinggevende ook echt aanwezig is.

### *Leeftijdsgrens/dronkenschap inspectie*

Gestreefd wordt naar een controlefrequentie van minimaal 6 keer per jaar voor de hotspots met een permanent risico (zie figuur 2). Voor de hotspots met een beperkt risico zijn 4 inspecties per jaar noodzakelijk om de naleving effectief te blijven beïnvloeden (Wagenaar e.a., 2005). Voor de groene categorie met een beperkt risico volstaat 1 controle per jaar.

### *Toelichting*

Leeftijdscontroles zijn vaak lastig uit te voeren voor gemeenten omdat BOA's snel herkend worden. De leeftijd van de BOA ten opzicht van het (uitgaans)publiek speelt daarbij een rol. Om het leeftijdsgrenstoezicht effectiever te maken heeft de NVWA een weekendpoule van jonge toezichthouders opgezet. Het expertisecentrum handhaving DHW beschikt nog steeds over deze 'pool' die uitgeleend kan worden aan gemeenten. Meer informatie hierover vindt u op [www.handhavingdhw.nl](http://www.handhavingdhw.nl)

De inspecties zullen met name in de weekenden plaats vinden, tenzij de risicoanalyse anders bepaalt. Samenwerking met de politie is heel belangrijk voor dronkenschap inspecties. De gemeentelijke BOA heeft slechts de bevoegdheid om toezicht te houden op de DHW artikelen (toegang bieden aan dronken personen en naleving leeftijdsgrens). Handhaving met betrekking tot het schenken aan dronken personen is voorbehouden aan de politie.

### *Artikel 45*

Artikel 45 in de DHW omschrijft het verbod op het aanwezig hebben van alcohol onder de 18 jaar op voor publiek toegankelijke plaatsen. De mogelijkheid om jongeren te beboeten is in 2013 toegevoegd aan de wet en is zodoende een aanvulling op het bestaande handavingspallet. In 2015 communiceerden de Ministeries van VWS en VenJ dat gemeentelijke boa's in de domeinen I (Openbare ruimte) en II (Milieu, welzijn en infrastructuur) ook zonder een DHW diploma bevoegd zijn om hun opsporingsbevoegdheden toe te passen ter handhaving van artikel 45, inclusief de bevoegdheid om een strafrechtelijke geldboete op te leggen.

Voor dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen de openbare (buiten)ruimte en de horeca. De handhaving op artikel 45 van de DHW in de horeca geschiedt alleen door de daarvoor opgeleide DHW BOA's. De complexiteit van het uitgaansleven maakt dat goede scholing en ervaring met dit terrein noodzakelijk is om effectief te kunnen handhaven. Voor de openbare ruimte (met name daar waar jongeren overdag hangen)



kan ook de BOA zonder DHW bevoegdheid handhaven. Deze krijgt hiervoor wel een speciale training voor het omgaan met weerstand en agressie.

#### **Toelichting**

De ADA-training is speciaal ontwikkeld voor professionals in het veiligheidsdomein. De training duurt een halve dag. Na afloop weten deelnemers beter welke rol alcohol en drugs spelen bij geweld tegen werknemers met een publieke taak, met name in het uitgaansleven. Daarnaast nemen kennis en vaardigheden toe over:

- het signaleren van middelengebruik,
- het signaleren van en optreden bij een opwindingsdelier,
- de werking van alcohol en drugs in relatie tot agressie,
- adequate bejegening van personen onder invloed.

### 4.3 Uitvoeren van interventiestrategie

In het beschrijven van de interventiestrategie beperken we ons tot de Leeftijdsgrens/dronkenschap inspecties.

#### **Controles**

Kern van de controlestrategie vormen de observatie inspecties die in burgerkleding uitgevoerd worden. Doel van deze controles is na te gaan of de regels nageleefd worden. Bij niet naleving wordt een maatregel genomen en volgt een herinspectie (binnen 2 maanden). Als aanvulling kunnen surveillance inspecties worden ingepland waarbij de toezichthouder opvallend zichtbaar aanwezig is (mbv herkenbare kleding). Hierbij wordt vooraf nauwkeurig geanalyseerd op welke locaties en op welke tijdstippen dit mogelijk is. Dit in verband met de veiligheid van de toezichthouder. Bepaalde evenementen zouden bijvoorbeeld geschikt zijn om zichtbaar aanwezig te zijn als toezichthouder. Samenwerking met de politie wordt bij deze acties goed voorbereid.

#### **Toelichting**

Regionale gemeentelijke samenwerking is een pré bij leeftijdscontroles. Met name dat ze steeds meer herkend worden maakt het op den duur moeilijk voor lokale BOA's om leeftijdsgrens overtredingen op heterdaad vast te stellen. Uitwisseling van regionale ervaringen biedt bovendien vaak inspiratie.

Een andere mogelijkheid is de inzet van mysteryshoppers als toets van de naleving van leeftijdsgrens, om vervolgens overtreders een waarschuwing te kunnen geven. Een maatregel nemen mag wettelijk niet, maar een brief of gesprek uiteraard wel. Dit ter bevordering van de naleving.

#### **Nalevingscommunicatie**

Communicatie kan het effect van de handhaving versterken. Het kan bijdragen aan een verhoogde subjectieve pakkans en aan meer draagvlak voor de maatregelen. Het is van belang de communicatie naar de diverse doelgroepen in goed overleg met andere afdelingen en partijen vorm te geven. Aangezien communicatie in dit plan vooral een educatief (uitleggen regels) en persuasief (aanzetten tot betere naleving) doel heeft, wordt ze verder uitgewerkt in het hoofdstuk 6 dat gaat over educatieve activiteiten.

### *Sanctiestrategie*

De afhandeling van de geconstateerde overtredingen voor leeftijdsgrens en dronkenschap zal plaatsvinden volgens het volgende handhavings-stappenplan:

#### 1<sup>e</sup> overtreding

Bij de eerste overtreding wordt een bestuurlijke boete opgelegd aan het betreffende verkooppunt. De hoogte van de boete is vastgelegd in het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Alternatieve sanctie is de onmiddellijke invoering (binnen twee weken) van een effectief leeftijdscontrolesysteem dat door de gemeente goedgekeurd is.

#### 2<sup>e</sup> overtreding (binnen 1 jaar)

Opnieuw een bestuurlijke boete met waarschuwingsbrief waarin gewezen wordt op mogelijke intrekking DHW-vergunning of tijdelijke ontzegging alcoholverkoop. Voor horeca en paracommercie zal een alternatieve sanctiemogelijkheid worden geboden in de vorm van een door de gemeente goedgekeurde schenkertraining barcode/IVA (zie verder hoofdstuk 5).

#### 3<sup>e</sup> overtreding (binnen 1 jaar)

Intrekking of schorsen van de DHW-vergunning of ontzegging alcoholverkoop voor 3 weken.

### *Toelichting*

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

De gemeente Heerenveen heeft in haar PenH-plan de mogelijkheid opgenomen om slijterijen, horecaondernemers en paracommerciële instellingen die de DHW overtreden, alternatieve sancties te bieden. "Bij een eerste overtreding kan de alternatieve sanctie de onmiddellijke invoering (binnen twee weken) van een effectief leeftijdscontrolesysteem zijn dat door de gemeente goedgekeurd is. Bij een tweede overtreding binnen 1 jaar kan een alternatieve sanctiemogelijkheid worden geboden voor de horeca en paracommercie in de vorm van een door de gemeente goedgekeurde training barcode/IVA. Bij een derde overtreding binnen 1 jaar is het intrekken of schorsen van de DHW-vergunning of ontzegging van alcoholverkoop voor drie weken het meest geijkte middel."

## 5 Regelgevende activiteiten

De DHW geeft gemeenten verschillende verordenende bevoegdheden. De modelverordeningen die gemaakt zijn door de VNG en door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) geven mooi aan welke mogelijkheden er zijn. Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijke PenH-plan. Toch is het een onmisbare factor in een integraal alcoholbeleid. Om die reden bevat dit hoofdstuk een basispakket van maatregelen zoals ook vastgesteld in de DHW verordening.

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

- Happy Hours beperken
- Voorwaarden stellen aan evenementen
- Beperken schenktijden paracommercie

### 5.1 Happy hours beperken

Onderzoek laat zien (Meier e.a., 2008) dat de prijs van alcohol een belangrijke voorspeller is voor gebruik. En dat met prijsinterventies gebruik beïnvloed kan worden. Het verhogen van alcoholprijzen heeft zelfs het meeste impact op drinkers die heel veel drinken. Daarmee is deze maatregel een effectieve in het tegengaan van dronkenschap. Omdat dronkenschap en uitgaan sterk aan elkaar gerelateerd zijn, nemen we de volgende artikel op in de lokale Drank- en Horecaverordening:

*Ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaleiteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.*

De DHW maakt het mogelijk happy hours gedeeltelijk te verbieden. De meest excessieve acties (meer dan 40% korting) kunnen worden afgetopt middels de verordening.

### 5.2 Voorwaarden stellen aan evenementen

Het naleven van de leeftijdsgrens voor alcohol is moeilijk voor veel alcoholverstrekkers weten we uit onderzoek (Roodbeen e.a., 2014). Dit geldt ook voor het naleven van de bepalingen rondom dronkenschap en doortappen. Op evenementen is de naleving nog een fractie lastiger. Door de schaalgrootte, tijdelijke personeelskrachten en het gebrek aan een structurele controlesystematiek is de naleving vaak slecht. De DHW biedt gemeenten de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW, zoals dat bij evenementen het geval is (artikel 35, lid 2). Van

die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt om een 'alcoholmodule' in de aanvraag van de ontheffing mee te nemen. Met de alcoholmodulen worden aanvragers verplicht om te omschrijven hoe ze op leeftijd (en zaken als dronkenschap) gaan controleren. Blijkt uit het toezicht en evaluatie van het evenement dat de alcoholmodule niet werkt in de praktijk dan wordt de ontheffing van de DHW het jaar erop gegund aan een andere ondernemer die de kans krijgt de naleving beter te organiseren.

### 5.3 Beperken schenktijden paracommercie

Het vastleggen van de schenktijden in de paracommercie is een wettelijke verplichting voor gemeenten. Het beperken van schenktijden niet. Toch is het verstandig de schenktijden in sportverenigingen en jongerencentra, zeker daar waar veel jongeren komen, niet te ruim te maken. Achterliggende gedachte is de wetenschap dat ruime schenktijden leiden tot meer consumptie. Ook is het de vraag of het vanuit normatief oogpunt wenselijk is dat tieners tijdens sport en spel van 's ochtend vroeg tot 's avonds laat geconfronteerd worden met het alcoholgebruik van anderen. In dit PenH-plan nemen we de geadviseerde schenktijden van de preventieve modelverordening voor de DHW over. Dat betekent:

Maandag tot en met donderdag	17.00 uur tot 23.00 uur
Vrijdag, zaterdag en zondag	15.00 uur tot 23.00 uur

Voor jongerencentra lijken deze tijden niet reëel. Gelukkig geeft de modelverordening ruimte voor afwijkende schenktijden in bepaalde typen paracommerciële inrichtingen. Avondactiviteiten beginnen daar doorgaans later en daarom zal voor de jongerencentra een ander verstrekingsbeleid gelden.

#### **Toelichting**

Het is lastig om in dit landelijke model adviestijden voor de vertrekkingstijden in jongerencentra te geven. De activiteiten en aard van jongerencentra verschillen per gemeente. In algemene zin valt te adviseren geen sterke drank te schenken in jongerencentra. En de verstrekking van zwakalcoholhoudende drank te beperken tot de avondactiviteiten na een uur of 20.00. Juist in deze setting is het verstandig om goed met de organisaties door te praten over het interne nalevingsbeleid en de achtergrond daarvan voor de leeftijdsgrens.

## 6 Educatieve/communicatieve activiteiten

Dit PenH-plan kent twee einddoelgroepen: jongeren onder de 18 jaar en 18-25 jarigen. In hoofdstuk 2 werd al uitgelegd dat preventie activiteiten het beste gericht kunnen zijn op de omgeving van deze groepen. Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om de sociale en professionele omgeving van jongeren. Daarom staan omgevingsgerichte educatieve activiteiten centraal in dit hoofdstuk. Daarbij onderscheiden we drie doelgroepen die invloed kunnen hebben op het alcoholgebruik van jongeren:

- Alcoholverstrekkers
- Ouders
- Scholen

Het is niet vanzelfsprekend dat deze 3 doelgroepen goed op de hoogte zijn van de risico's van alcohol voor jongeren. Vandaar dat bewustwording van de risico's een rode draad is in de educatieve interventies die worden ingezet.

### 6.1 Alcoholverstrekkers

Met de term alcoholverstrekkers worden alle personen bedoeld die verantwoordelijk zijn voor een adequate naleving van de eerder genoemde bepalingen in de DHW. Dat kunnen zijn horecaondernemers, barpersoneel, barvrijwilligers, portiers, caissières, filiaalmanagers etc. Van deze professionals wordt verwacht dat ze de leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol kennen en naleven, evenals het verbod op doorschenken bij dronkenschap en het toelaten van personen in kennelijke staat van dronkenschap in de onderneming, vereniging of het evenement. Extra aandacht gaat uit naar de bedrijfsmanager. Uit diverse studies is gebleken dat de bedrijfsleider een cruciale rol speelt bij het naleven door het personeel en altijd ook onderdeel moet uitmaken van de trainingsopzet.

#### *Training*

Belangrijk is vooral dat een alcoholverstrekker zich bewust is van zijn/haar verantwoordelijkheid en in staat is juist te handelen, ook wanneer er weerstand is bij de klant. Om alcoholverstrekkers hierin te bekwalimen zijn trainingsprogramma's ontwikkeld zoals Barcode voor barpersoneel, de IVA (Instructie Verantwoord Alcoholgebruik) training voor barvrijwilligers en de Evenementen IVA. Gekoppeld aan het handhavingsplan kunnen horecaondernemers en sportverenigingen bij wie voor een tweede maal een overtreding is vastgesteld op bovengenoemde zaken een training barcode/IVA door hun personeel/vrijwilligers en management aangeboden ter vervanging van de geldboete. Uit onderzoek is gebleken dat training van barpersoneel vaak alleen effect heeft als die is gekoppeld aan een adequate handhavingstrategie (Babor, 2010). Daarom zijn de handhaving (handhavingsstappenplan) en de training in dit plan expliciet met elkaar verbonden. Voor DHW-vergunningsvrije verkooppunten zoals supermarkten wordt geadviseerd overleg te laten plaatsvinden met de ondernemers(verenigingen) om helder te krijgen wat men intern aan training van personeel doet.

### *Toelichting*

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

### *Nalevingscommunicatie*

Naleving van de wet kan naast individuele training worden beïnvloed door nalevingscommunicatie. Nalevingscommunicatie omvat alle vormen van communicatie (media, persoonlijk, internet etc.) die gericht is op het stimuleren van naleving. Doel van nalevingscommunicatie is om een gedragsverandering te veroorzaken bij de doelgroep. Dit kan onder andere door met communicatie over toezichtresultaten de subjectieve pakkans te vergroten. Daarom wordt in samenwerking met de afdeling communicatie een nalevingscommunicatieplan ontwikkeld. Dit kan ook worden ingezet voor andere nalevingsproblemen die in de gemeente spelen. De volgende elementen maken in ieder geval onderdeel uit van de nalevingscommunicatiestrategie:

#### Educatieve communicatie

Uitleg van de regels, de argumenten voor deze regels, uitleg over mogelijke hulpmiddelen om na te kunnen leven. Dit is nodig als onduidelijkheid over (het belang van) de regels naleving in de weg staat.

#### Dreigende communicatie

Communicatie over controles, sancties, uitbreiding toezichtcapaciteit, toezichthouders in uniform. Deze vorm beïnvloedt de subjectieve pakkansbeleving en kan effectief zijn als blijkt dat de regels bewust overtreden worden.

#### Normatieve communicatie

Bijvoorbeeld een interview met een ondernemer die de regels goed naleeft, een nieuwsbericht waarin het percentage nalevers wordt genoemd in plaats van het aantal overtreders. Oftewel: het communiceren van gewenste norm, ervan uitgaande dat de gemiddelde mens graag aan de algemeen geldende norm wil voldoen.

### *Toelichting*

Een voorbeeld van educatieve communicatie kan zijn een brief van de burgemeester naar ouders van kinderen van 16/17 jaar oud over het nieuwe leeftijdsgrensbeleid. In de brief kunnen de regels worden uitgelegd en beargumenteerd.

## 6.2 Onderwijs

De school is een belangrijke pedagogische omgeving voor jongeren. Ook als het gaat om alcoholgebruik leren jongeren op school wat wel en niet verstandig is. Gedragsverandering creëren via voorlichtingsprogramma's blijkt lastig, zo niet onmogelijk (Babor, 2010). Toch is het relevant dat jongeren geïnformeerd raken over de risico's van alcoholgebruik. Niet zozeer om gedrag te beïnvloeden, maar om het

gebruik te de-normaliseren en daarmee aan draagvlak te werken voor effectievere gedragsmaatregelen als handhaving en specifieke regelgeving. Met name de informatie over wat alcohol met de hersenontwikkeling doet is bruikbaar hierbij blijkt uit de praktijk. Dat geldt niet alleen voor jongeren, maar ook voor hun ouders. Scholen worden daarom aangemoedigd om activiteiten voor ouders rond dit thema te organiseren.

Bij de keuzebepaling van schoolprogramma's op het gebied van middelengebruik heeft de GGD een belangrijke adviserende rol, zowel voor basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs. De scholen voor voortgezet onderwijs worden middels het overleg rondom de Lokale Educatieve Agenda geadviseerd met dit thema aan de slag te gaan.

#### **Toelichting**

De zogenaamde PAS-interventie is een bewezen effectieve aanpak (onderdeel van de Gezonde School en Genotmiddelen), waarbij een combinatie van een gestandaardiseerde ouderavond in combinatie met leerlingenvoorlichting wordt ingezet bij de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs.

Een goed schoolprogramma biedt meer dan voorlichting en besteedt ook aandacht aan regels voor leerlingen en personeel met betrekking tot alcoholgebruik bij schoolfeesten, kampen, excursies en studiereizen.

In het overleg met de VO scholen zal worden gemonitord hoe de scholen in de gemeente omgaan met de regels rond de nieuwe leeftijdsgrens met betrekking tot alcohol en welke maatregelen zij nemen wanneer bij schoolfeesten, kampen, excursies en studiereizen toch wordt gedronken. Gezien de nieuwe leeftijdsgrens mogen vrijwel alle leerlingen in het voortgezet onderwijs geen alcohol in bezit hebben in openbare gelegenheden en daarmee lijkt een alcoholvrij schoolbeleid de meest voor de hand liggende keuze. Bekeken wordt of scholen moeite hebben met de handhaving van de regels bij bijvoorbeeld feesten. Daar waar mogelijk wordt bekeken of toezichthouders van de gemeente een ondersteunende rol kunnen spelen.

### **6.3 Ouders en de thuissituatie**

#### *Alcoholopvoeding*

Ouders onderschatten systematisch hoeveel hun kinderen drinken. Ze denken bovendien veelal dat het gedrag van hun puber volledig wordt bepaald door peers (o.a. vrienden), terwijl zij wel degelijk ook zelf invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kinderen (van der Vorst, 2006). De beschikbaarheid van alcohol in huis en het stellen van regels zijn geschikte instrumenten om alcoholgebruik tegen te gaan. Uit onderzoek blijkt dat kinderen van ouders die geen duidelijke regels hebben afgesproken en geen leeftijdsgrens hebben gesteld voor het drinken van alcohol al op jongere leeftijd beginnen met drinken. Ze drinken bovendien vaker dan jongeren waarvan de ouders wel een leeftijdsgrens hebben gesteld. Naast het stellen van regels zijn andere beschermende factoren: een goede band tussen ouder en kind en een autoritatieve opvoedstijl. Een slechte ouder-kind relatie en psychische problematiek of middelengebruik van de ouders zijn risicofactoren. Adviezen met betrekking tot alcoholopvoeding zullen in samenwerking met de eerder genoemde VO-scholen aan ouders worden aangeboden.

### *Uitgaansopvoeding*

Ook door regels te stellen die niet expliciet gaan over alcoholgebruik, kunnen ouders invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kind. Dan gaat het vooral over afspraken omtrent uitgaan, zoals staptijden, hoe vaak per week ze uit mogen. Uitgaansopvoeding is nodig zodat ouders zich meer bewust zijn van de rol die ze kunnen spelen om de schade van middelengebruik tijdens het uitgaan te voorkomen of te beperken.

Via diverse relevante kanalen (GGD, verslavingszorginstelling, Centra voor Jeugd en Gezin, lokale media, ouderavonden op scholen en in sportverenigingen) worden ouders voorgelicht over een adequate opvoedstijl en worden zij gewezen op ondersteunende websites als [www.hoepakjijdataan.nl](http://www.hoepakjijdataan.nl) en [www.uwkindenalcohol.nl](http://www.uwkindenalcohol.nl).

## 6.4 Publiekscommunicatie

Goed alcoholbeleid is niet vanzelfsprekend populair onder burgers en ondernemers. Maar aan draagvlak voor beleid kan wel gewerkt worden. Zeker in het geval van nieuwe regels zoals de 18-jaargrens voor alcoholverkoop is het verstandig in te zetten op draagvlakverhogende maatregelen. Het is bekend dat de kennis rondom alcohol en de gevolgen van alcoholmisbruik kan bijdragen aan meer draagvlak voor alcoholbeleid. Dit thema leent zich daarom goed voor een lokale campagne die als doel heeft om aan draagvlak te werken voor de handhavende en regelgevende activiteiten die de gemeente op dit vlak uitvoert. Zowel voor ondernemers/verenigingen als ouders en hun kinderen is het van belang tekst en uitleg te krijgen bij de normen die er in de samenleving zijn voor het gebruik en de verkoop van alcohol.

### *Toelichting*

Landelijke en lokale campagnes en activiteiten kunnen elkaar versterken. Onder de slogan 'NIX onder de 18' voert de landelijke overheid komende jaren campagnes die bijdragen aan het versterken van de sociale norm dat niet drinken (en roken) onder de 18 jaar normaal is. Bij deze campagnes zijn materialen en instrumenten beschikbaar die professionals gezondheidscommunicatie en projectleiders alcoholmatiging lokaal of regionaal kunnen inzetten. Meer informatie: [www.naar18jaar.nl](http://www.naar18jaar.nl).



## 7 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. In de interventiestrategie is vastgesteld op welke maatregelen wordt ingezet om jongeren te beïnvloeden richting een verantwoorde leefstijl. Met behulp van de risicoanalyse kan de interventiestrategie worden geoperationaliseerd tot een lokaal uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan zal op de specifieke afdelingen worden uitgewerkt.

Zoals in hoofdstuk 2 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.

### *Toelichting*

Uit de recente evaluatie van de PenH-plannen (Bieleman e.a., 2015) blijkt dat het uitvoeringsplan nog een zwakke schakel vormt in het lokale alcoholbeleid. In de matige of slechte plannen zijn de verschillende onderdelen meestal zeer globaal uitgewerkt en wordt niet duidelijk beschreven wat de gemeenten daadwerkelijk van plan zijn te gaan doen in het kader van preventie en handhaving.

Het praktijksheet van het Trimbos-instituut brengt drie praktijkvoorbeelden in beeld en is te downloaden via [www.trimbos.nl/lokaal](http://www.trimbos.nl/lokaal)

### 7.1 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:

<b>Politie</b>	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).
<b>Ondernemers/ verenigingen</b>	Nalevingscommunicatie, meedenken over systeemontwikkeling, training personeel/vrijwilligers.
<b>Scholen</b>	Halfjaarlijks overleg over intern schoolbeleid (in kader van Lokale Educatieve Agenda) en over informatievoorziening richting ouders.
<b>Gezondheids- Organisaties</b>	Partners als de GGD en de Instelling voor verslavingszorg zijn belangrijk bij de uitvoering en ontwikkeling van educatieve interventies.

## 7.2 Coördinatie vanuit integraal DHW-team

De coördinatie van het PenH-plan ligt bij een samengesteld team van de afdeling OOV, Volksgezondheid/jeugd, vergunningverlener, communicatie en toezicht. Hierbij zal ook de betreffende juridische medewerker in relatie tot de DHW worden betrokken. Dit integrale preventieteam komt eens per kwartaal bij elkaar om de voortgang te monitoren en uitvoeringsafspraken te maken (in de opstartfase 1 keer per maand). Het team zal worden gecoördineerd door een beleidsambtenaar die ook de functionele ambtelijke verantwoordelijkheid draagt voor dit thema. Er wordt bovendien een bestuurlijke trekker vastgesteld.

## 7.3 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 plan is dan ook in overleg met buurgemeenten tot stand gekomen.

### **Toelichting**

Men kan op regionaal niveau een PenH-plan op hoofdlijnen ontwikkelen waarvan het lokale plan wordt afgeleid en verder ingekleurd. Regionale samenwerking maakt het lokale beleid niet alleen effectiever maar ook efficiënter is de ervaring. Kosten voor een aantal zaken kunnen op grotere schaal worden gedeeld. Enkele voorbeelden zijn:

- De inzet van BOA's
- Gezamenlijke evaluatie en dataverzameling (bv met mysteryshoppers)
- Regionale campagneboodschappen

Sommige gemeenten kiezen er voor om gezamenlijk een uniform plan vast te stellen zoals in de Hoeksche Waard. Dit is goed bevallen en de levert alleen maar voordelen op aldus de gemeenten (Sannen, 2015)

## 8 Evaluatie

Voor de evaluatie van het PenH-plan is een kleine cyclus ontworpen:

- Elk jaar wordt in overleg met de lokale en regionale stakeholders de bestaande risicoanalyse herijkt (zie hfd 3).
- Elke twee jaar komen daarbij de nalevingscijfers uit nalevingsonderzoek (voor zowel de leeftijdsgrens als dronkenschap)
- Elke vier jaar vindt een uitgebreide evaluatie plaats waarbij zowel naar de effecten van het beleid als achterliggende verklaringen hiervoor wordt gekeken. Zo wordt vastgesteld welke beleidsinterventies goed hebben gewerkt en welke niet. Op basis hiervan kan het plan worden bijgesteld.

### **Toelichting**

Met de *Scanner Preventie- en handhavingsplan* van het Trimbos-instituut kan het lokale of regionale PenH-plan integraal worden geëvalueerd. De scanner bestaat uit een aantal basisonderdelen en een paar uitbreidingsopties ten behoeve van specifieke situaties. De scanner is gebaseerd op de RAR-methodiek die uitgaat van het combineren van onderzoeksmethoden en het betrekken van lokale en regionale stakeholders. Denk hierbij aan: interne collega's, GGD, verslavingszorg, politie, jongerenwerkers, CJG, regionaal alcoholmatigingsproject, branche organisaties en kennis- en onderzoeksinstituten. Meer informatie over de scanner vindt u op [www.trimbos.nl/lokaal](http://www.trimbos.nl/lokaal)

# Literatuurlijst

Babor e.a. (2010). *Alcohol no ordinary commodity*. Oxford: University press.

Bieleman, B., Kruize, A. & Zimmerman, C. (2011). *Monitor alcoholverstreking jongeren 2011*. Groningen: Intraval.

Bieleman, B., Kruize, A. & Mennes, R. (2015). *Plannen in kaart. Inventarisatie preventie- en handhavingsplannen Drank- en horecawet 2015*. Groningen: Intraval.

Boelema, S. (2014). *Alcohol use in adolescence. A longitudinal study on its effects on cognitive functioning*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Crews, F.T., Braun, C.J., Hoplight, B., Switzer, R.C. 3rd, & Knapp, D.J. (2000). Binge ethanol consumption causes differential brain damage in young adolescent rats compared with adult rats. *Alcohol: clinical and experimental research*, 24(11), 1712-1723.

Dalen, W.E. van, Franken, F., de Greeff, J., Mulder, J., van Straten, P. & van der Wulp, N.Y. (2013). *Het perspectief voor de Alcoholvrije School in Nederland*. Utrecht: STAP

Dijck, D. van, & Knibbe, R.A. (2005). *De prevalentie van probleemdrinken in Nederland: Een algemeen bevolkingsonderzoek*. Maastricht: Universiteit van Maastricht.

Hibell, B., Guttormsson, U., Ahlström, S., Balakireva, O., Bjarnason, T., Kokkevi, A., & Kraus, L. (2012). *The 2011 ESPAD report: Substance use among students in 36 European countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information and Alcohol and Other Drugs (CAN).

Holder, H. D. (1998). *Alcohol and the Community: A Systems Approach to Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press.

de Looze, M., van Dorsselaer, S., de Roos, S., Verdurmen, J., Stevens, G., Gommans, R., van Bon-Martens, M., ter Bogt, T. & Vollebergh, W. (2014). *HBSC 2013, Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Meier, P. et al. (2008). The independent review of the effects of alcohol pricing and promotion. Summary of Evidence to Accompany Report on Phase 1: Systematic Reviews. School of Health and Related Research, University of Sheffield, UK.

Reynolds, R.I. (2003). *Building Confidence in Our Communities*. London: London Drug Policy Forum.

Roodbeen, R., Lie, K.J. & Schelleman-Offermans, K. (2014). *Alcoholverkoop aan jongeren 2013*. Nuchter, kenniscentrum leeftijdsgrenzen.

Sannen, A., de Greeff J. (2015). *Preventie- en Handhavingsplan. Drie verhalen uit de praktijk*. Utrecht: Trimbos-instituut

Van der Vorst, H., Engels, R.C.M.E., Meeus, W., & Dekovic, M. (2006). Parental Attachment, Parental Control, and Early Development of Alcohol Use: A Longitudinal Study. *Psychology of Addictive Behaviors*, Vol. 20, No. 2, 107-116

Verdurmen, J., Monshouwer, K., Dorsselaar, S. van, Lokman, S., Vermeulen-Smit, E., & Vollebergh, W. (2012). *Jeugd en riskant gedrag 2011: Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005). *Complying With the Minimum*

*Drinking Age: Effects of Enforcement and Training interventions.* Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 29, 2, 255-262