PREVENTIE- en HANDHAVINGSPLAN

2023

ex artikel 43a Alcoholwet

GEMEENTE WINTERSWIJK

Begrippenlijst

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

Verklaring van begrippen

Problematisch alcoholgebruik:
al het alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar, drinken door zwangere vrouwen, overmatig drinken, zwaar drinken, regelmatig bingedrinken, een drinkpatroon dat leidt tot lichamelijke klachten en/of psychische of sociale problemen en dat een adequate aanpak van bestaande problemen verhindert.

Bingedrinken:
minstens één keer per maand ten minste vijf glazen alcohol drinken bij één gelegenheid.

Zwaar drinken:
minstens één keer per week ten minste vier glazen (vrouwen) of zes glazen (mannen) alcohol op één dag drinken.

Overmatig drinken:
het drinken van meer dan 21 glazen per week (mannen0 of meer dan 14 glazen per week (vrouwen)

Inleiding	**.....**	**3**
Hoofdstuk 1	**Probleemanalyse.....**	**4**
1.1	**De schadelijkheid van alcohol.....**	**4**
1.1	**Huidig alcoholgebruik onder jongeren .....**	**4**
1.2	**Verkoop alcoholische drank .....**	**7**
1.3	**Wat is er tot op heden gedaan ? .....**	**8**
1.4	**Regelgeving en vergunningen .....**	**9**
Hoofdstuk 2	**Beleidsdoelstellingen .....**	**11**
2.1	**Uitgangspunten en onderbouwing .....**	**11**
2.2	**Beleidsdoelgroep en beoogd resultaat .....**	**11**
2.3	**Doelstellingen van beleid .....**	**12**
2.4	**Resultaten meten .....**	**12**
Hoofdstuk 3	**Hoe bereiken wij onze doelstellingen ? .....**	**12**
3.1	**Acties om alcoholgebruik te voorkomen .....**	**13**
3.1.1	**Informatie en communicatie .....**	**13**
3.1.2	**Overige preventieve acties .....**	**14**
3.2	**Toezicht en handhaving .....**	**15**
3.2.1	**Hoofdzaken van het handhavingsbeleid .....**	**15**
3.2.2	**Doelstellingen van het handhavingsbeleid .....**	**16**
3.2.3	**Prioriteiten van het handhavingsbeleid .....**	**16**
3.2.4	**Uitvoering handhavingsbeleid .....**	**17**
3.2.5	**Toezichts- en handhavingsstrategie .....**	**17**
Hoofdstuk 4	**Kosten .....**	**21**
Hoofdstuk 5	**Evaluatie .....**	**22**

Inleiding

De gemeente Winterswijk werkt aan een gezonde toekomst voor haar inwoners. Een gezonde leefstijl hoort daarbij en alcoholgebruik is een van de factoren die daarbij aandacht verdienen. In dit Preventie- en handhavingsplan beschrijft de gemeente Winterswijk hoe zij in het jaar 2023 wil werken aan alcoholpreventie. Omdat alcoholgebruik een gezonde ontwikkeling in de weg kan zitten, leggen we de focus op jongeren van 12 tot 18 jaar en hun sociale omgeving; ouders, scholen en sportverenigingen zijn daarin belangrijke partijen.

Met dit Preventie- en handhavingsplan geeft de gemeente ook invulling aan een belangrijke wettelijke taak (artikel 43a) in de uitvoering van de Alcoholwet (tot 1 juli 2021 de Drank- en Horecawet, DHW). De Alcoholwet is een bijzondere wet die de verstrekking van alcoholhoudende dranken regelt en onze jeugd beschermt tegen de negatieve effecten van alcohol op gezondheid en veiligheid. Een van de verplichtingen die de wet oplegt is het opstellen van een preventie- en handhavingsplan, met name gericht op jongeren. In het plan moeten de doelstellingen, de activiteiten op het gebied van preventie en handhaving en te behalen resultaten neergelegd worden.

De Alcoholwet beperkt de beschikbaarheid en regelt een verantwoorde verstrekking
Het beperken van de beschikbaarheid van alcohol is één van de meest effectieve maatregelen om alcoholgebruik te verminderen en de daaraan gerelateerde schade te. De Alcoholwet is een wet die de beschikbaarheid van alcohol reguleert. Daarnaast richt de Alcoholwet zich op verantwoorde verstrekking.

De Alcoholwet heeft als doel om schadelijke gevolgen van alcoholgebruik tegen te gaan en alcohol gerelateerde overlast terug te dringen. De wet valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en is daarmee primair een gezondheidswet. Het toezicht op de naleving van de Alcoholwet, voorheen de Drank- en horecawet (DHW), is sinds 2013 decentraal belegd en daarmee de verantwoordelijkheid van de gemeente.

In het preventie- & handhavingsplan moeten de hoofdzaken van het beleid met betrekking tot preventie van alcoholgebruik onder vooral jongeren worden beschreven alsmede de wijze waarop de regels gehandhaafd zullen worden. In artikel 43a van de Alcoholwet is aangegeven wat minimaal in het plan opgenomen moet worden, namelijk:

- de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- de acties die worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, 2de lid onderdeel d, van de Wet Publieke Gezondheid (WPG);
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- de resultaten die in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Voorliggend plan is een actualisatie van het Preventie- en Handhavingsplan uit 2016. Het ligt in de bedoeling dat de samenwerking met de verschillende partners op dit beleidsterrein zoals de GGD en Iriszorg wordt voortgezet.

Hoofdstuk 1. Probleemanalyse

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken met betrekking tot alcoholgebruik onder jongeren. Werken op basis van cijfermatige en andere data over gebruik en naleving van de wet- en regelgeving zorgt er immers voor dat de gemeente mensen en middelen doelmatig kan inzetten.

De schadelijkheid van alcohol

Het is niet zonder reden dat de gemeente haar jeugdige inwoners wil beschermen tegen de schadelijke gevolgen van alcohol. Er is steeds meer kennis over deze schadelijkheid. Deze kennis is nog niet bij iedereen goed bekend. Alcoholgebruik gaat gepaard met tal van fysieke, mentale en maatschappelijke problemen. De mate van schade is grotendeels dosisgerelateerd: hoe meer alcohol, hoe meer schade. Er is eigenlijk geen veilige ondergrens. Licht en matig alcoholgebruik worden al in verband gebracht met onder meer hartritmestoornissen en diverse soorten kanker. Zwaar drinken is gerelateerd aan een hoger risico op acute schade door alcohol, zoals alcoholvergiftiging en verkeersongevallen, en geeft een verhoogde kans op hersenschade. Overmatig drinken brengt bovendien een grotere kans op verslaving en op schade aan de organen met zich mee. Naast lichamelijk gevolgen heeft alcoholgebruik invloed op het psychisch functioneren; depressie, angstklachten en suïcide zijn gerelateerd aan regelmatig dronken zijn en/of aan problematisch alcoholgebruik. Huiselijk geweld, agressie, uitgaansgeweld en vandalisme worden vaak onder invloed van alcohol gepleegd. In gezinnen waar alcoholgebruik door de ouders problematisch is, worden de problemen vaak van generatie op generatie doorgegeven.

Voor jongeren zijn de risico's van alcoholgebruik groter dan voor volwassenen. Niet alleen zijn de acute gevolgen voor hen vaak ernstiger – zij raken bijvoorbeeld eerder bewusteloos en kunnen onder invloed over hun seksuele grenzen heen gaan – maar ook heeft drinken op jonge leeftijd gevolgen voor de lange termijn. Denk aan verstoring van de hersenontwikkeling (die tot het 24e jaar doorloopt) en een grotere kans op verslavingsproblemen. Agressief, asociaal en delinquent gedrag komt bovendien vaker voor bij jongeren die drinken dan bij hun niet drinkende leeftijdgenoten. Bij jongvolwassenen kunnen (de gevolgen van) alcoholgebruik verder leiden tot kort- en langduriger verzuim, studievertraging, afname van de studieprestaties en studie-uitval.

1.1 Huidig alcoholgebruik onder jongeren

Middelbare scholieren

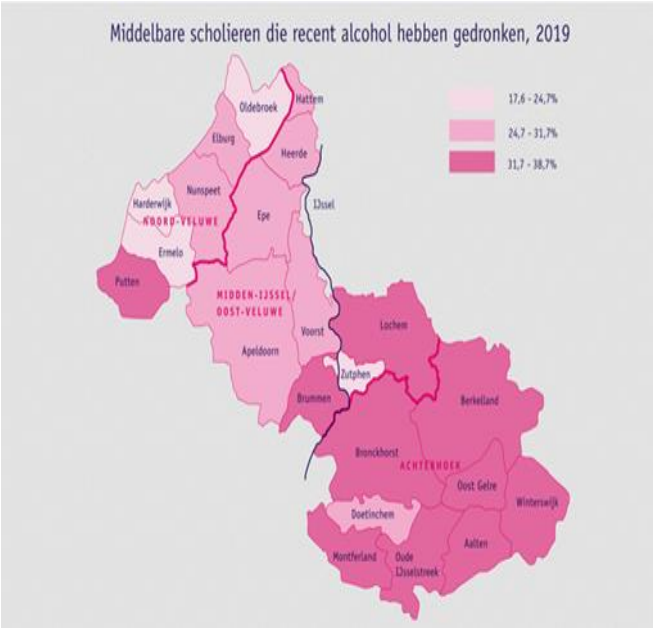
Iedere vier jaar voert de GGD onderzoek uit naar de gezondheid van middelbare scholieren (klas 2 en klas 4). De laatste keer was in 2019. Dit onderzoek was voorheen bekend als EMOVO, maar heet nu de Jeugdmonitor. Daarin wordt alcoholgebruik uitgebreid bevraagd. Om te onderzoeken wat de effecten zijn van de coronaperiode op bepaalde aspecten van gezondheid, welzijn en leefstijl is besloten om in het najaar van 2021 landelijk een extra onderzoek uit te voeren: De Corona Gezondheidsmonitor 2021. De eerstvolgende Jeugdmonitor is voor 2023 gepland, daarna weer in 2027. De rapportages van de onderzoeken, en daarmee de resultaten, verschijnen meestal in het jaar na de uitvoering van het onderzoek. Voor de doelstellingen in dit plan houden we de reguliere onderzoeken aan. Uiteraard bestuderen we de resultaten van het extra onderzoek in 2021 om te kijken of deze aanleiding geven om de uitvoering van dit plan hierop aan te passen.

Uit de Jeugdmonitors blijkt dat het alcoholgebruik van middelbare scholieren tussen 2003 en 2015 een grote daling liet zien. In die periode is veel geïnvesteerd in een Achterhoekse gezamenlijke aanpak voor alcoholmatiging. Ook is aan het eind van die periode de leeftijdsgrens voor de verkoop en het in bezit hebben van alcohol verhoogd van 16 naar 18 jaar. De leeftijd waarop jongeren begonnen met drinken liep sterk op, alcoholgebruik in het basisonderwijs werd een uitzondering. Ook in de 2e en 4e klas van het voortgezet onderwijs nam het alcoholgebruik sterk

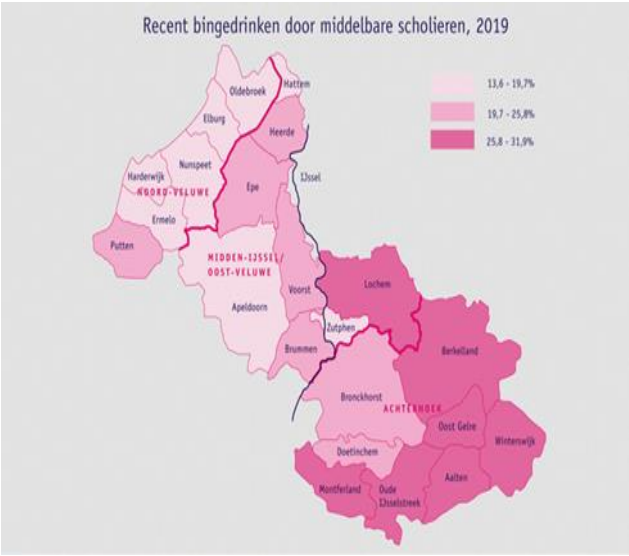
af. We zien tussen 2015 en 2019 in Winterswijk echter een stabilisatie in de 2e klas en een toename van alcoholgebruik in de 4e klas, zowel recent drinken (in de afgelopen vier weken) als recent bingedrinken. In de volgende monitor zal duidelijk worden of en hoe zich dit voortzet.

In 2019 heeft 29% van de 2e klassers en 77% van de 4e klassers uit Winterswijk ooit alcohol gedronken (alleen slokjes of een heel glas of meer). 6% van de 2e klassers en 57% van de 4e klassers is naar eigen zeggen ooit dronken of aangeschoten geweest.

Het percentage middelbare scholieren (klas 2 en 4 samen) dat recent alcohol heeft gedronken is in Winterswijk het hoogst (39%) van alle gemeenten in de regio Noord- en Oost-Gelderland:



Ook het percentage middelbare scholieren dat recent binge gedronken heeft ligt in Winterswijk hoog (31%) in vergelijking met de andere gemeenten:



Verschillen tussen middelbare scholieren
Uit de Jeugdmonitor blijkt dat het alcoholgebruik tussen de 2e en 4e klas een enorme vlucht neemt. Van de 2e klassers geeft 9% aan recent alcohol te hebben gedronken en 6% recent binge te hebben gedronken. Bij de 4e klassers is dit opgelopen naar respectievelijk 63% en 52%. Hierin zie je ook terug dat onder drinkers het aandeel binge drinkers erg hoog is. Met andere woorden: van de jongeren die drinken drinkt het overgrote merendeel veel (meer dan 5 glazen op 1 avond/bij 1 gelegenheid). Daarnaast zien we hogere percentages recent alcoholgebruik en recent binge drinken bij vmbo'ers dan bij havo/vwo'ers. Tussen jongens en meisjes zien we geen significante verschillen.

Ouders
Uit de Jeugdmonitor komt naar voren dat (volgens jongeren) een op de drie ouders van middelbare scholieren instemt met zijn/haar alcoholgebruik. Dit ligt hoger dan in de gehele regio NOG. Daarbij zijn ook verschillen te zien tussen de 2e en 4e klas. Van de 2e klassers die ooit alcohol heeft gedronken geeft ruim een derde aan dat ouders het goed vinden dat hij/zij drinkt, bij de 4e klassers geeft bijna zes op de tien dit aan. Ruim een kwart van de 2e klassers en een op de zes 4e kassers geeft aan dat ouders het 'afraden'. Verbieden lijkt onder ouders niet populair: minder dan 10% van de 2e klassers en minder dan 5% van de 4e klassers die ooit heeft gedronken geeft aan dat ouders dit doen.

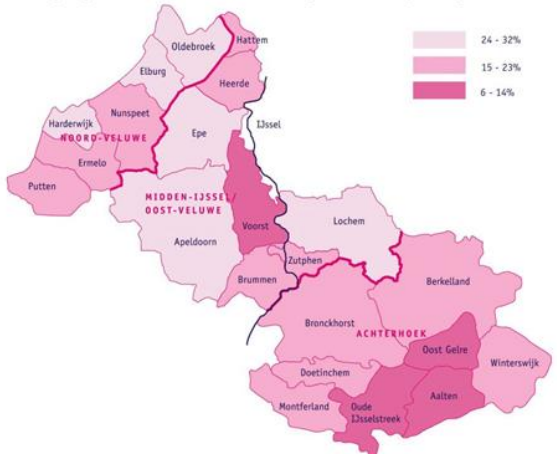
Van alle 2e klassers heeft 21% géén afspraak met ouders gemaakt met ouders over alcohol. Bijna de helft heeft de afspraak gemaakt om tot een bepaalde leeftijd geen alcohol te drinken. 13% mag af en toe een paar slokjes drinken en 3% mag 1 of 2 glazen per keer drinken. 24% van alle 4e klassers heeft géén afspraak met ouders gemaakt over alcohol. 18% heeft afgesproken om tot een bepaalde leeftijd niet te drinken, 7% mag af en toe een paar slokjes drinken en 15% mag 1 of 2 glazen per keer drinken. Als middelbare scholieren een afspraak hebben gemaakt met ouders om tot een bepaalde leeftijd niet te drinken, dan is dit meestal de afspraak om tot het 18e jaar niet te drinken, gevolgd door 16 jaar.

Locaties en aanschaf van alcoholgebruik
Middelbare scholieren drinken het meest in de thuisomgeving: 'thuis met anderen' en 'bij anderen thuis' worden het meest genoemd. Daarnaast geven de 2e klassers relatief vaker aan in een hok, keet of schuur te drinken en 'thuis, alleen' te drinken en de 4e klassers relatief vaker in een discotheek. 2e klassers die ooit gedronken hebben geven aan dat zij de alcohol in de meeste gevallen van hun ouders krijgen, gevolgd door vrienden. 4e klassers die ooit gedronken hebben noemen ook ouders het meest, gevolgd door 'ik laat het door anderen kopen' en vrienden.

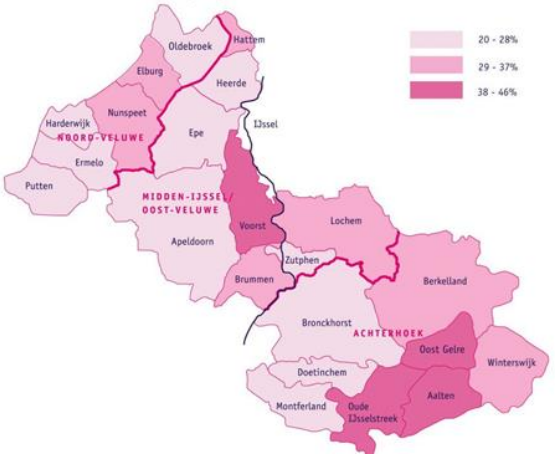
Jongvolwassenen (16-25 jaar)
Naast de Jeugdmonitor voert de GGD sinds 2019 ook de Jongvolwassenenmonitor uit. Dit is een vragenlijstonderzoek dat online wordt verspreid en afgenomen bij jongeren tussen de 16 en 25 jaar. Ook deze wordt eens per vier jaar uitgevoerd. Vanwege Corona zal er echter in 2022 een extra editie uitgevoerd worden.

Uit de Jongvolwassenenmonitor komt naar voren dat 76% van de 16-17 jarigen en 97% van de 18-25 jarigen uit Winterswijk ooit alcohol heeft gedronken (alleen slokjes of heel glas of meer). Als gekeken wordt naar huidig/recent gebruik, dan geeft 60% van de 16-7 jarigen en 92% van de 18-25 jarigen aan wel eens te drinken. 83% van de 18-25 jarigen drinkt meer dan de norm (niet of maximaal 1 glas per dag). Van zowel de 16-17 jarigen als de 18-25 jarigen is 35% een 'zware drinker', dat wil zeggen dat één keer per week minstens 4 (vrouwen) of 6 (mannen) glazen alcohol op één dag worden genuttigd.

18-25 - jarigen die niet of maximaal 1 glas alcohol per dag drinken, 2019



18-25 - jarigen die zwaar drinken, 2019



Verschillen tussen jongvolwassenen
Op de resultaten van de Jongvolwassenenmonitor zien we geen verschil tussen praktisch opgeleiden (geen vervolgonderwijs, praktijkonderwijs, (v)mbo) en theoretisch opgeleiden (havo, vwo, hbo, wo). Wel is het aandeel zware drinkers groter bij mannen dan bij vrouwen.

Ouders
Zeven op de tien 16-17 jarigen die ooit (een heel glas of meer) alcohol hebben gedronken geeft aan dat ouders het goed vinden of er niets van zeggen dat hij/zij drinkt. Een op de vijf jongeren zegt dat ouders het niet goed vinden en van een op de negen jongeren weten de ouders niet dat hij/zij drinkt. Van de 16-17 jarigen die nooit (een heel glas of meer) gedronken hebben vult ruim een derde in dat ouders het niet goed vinden dat hij/zij zou drinken. Vier op de tien weet niet wat ouders ervan zouden vinden, en een op de vijf denkt dat ouders het goed zouden vinden of er niets van zouden zeggen.

Locaties en aanschaf van alcoholgebruik
Ook de 16-17 jarigen drinken vooral in de thuisomgeving; ‘bij anderen thuis’ en ‘thuis met anderen’ worden het meest genoemd. Daarnaast drinken zij in de discotheek, het café of de (snack)bar en op meer publieke plaatsen zoals op een terras. Ook hokken, keten en schuren worden genoemd. 16-17 jarigen krijgen de alcohol vaak van vrienden die ouder zijn dan 18 (40%), ouders (27%) of ‘iemand anders’ (25%). Ruim een kwart laat het door anderen kopen. Ook pakt een deel van de 16-17 jarigen het thuis (19%) of koopt het zelf (15%).

1.2 Verkoop alcoholische drank aan jongeren

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

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

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

Een beleid waarbij het accent hoofdzakelijk ligt op het alcoholgebruik door jongeren onder 18 jaar in uitgaansgelegenheden zal weinig effect hebben, vooral omdat de meeste jongeren in deze leeftijdsgroep niet in uitgaansgelegenheden zoals discotheken worden toegelaten (toegang vanaf 18 jaar). Hoewel hierover geen cijfers bekend zijn, blijkt uit o.m. informatie van het Trimbos Instituut dat jongeren onder de 18 jaar die uitgaansgelegenheden bezoeken waar ze wel worden toegelaten (bijv. alcoholvrije disco-avonden) soms eerst thuis of in een drankkeet indrinken.

Voorts is uit de deelname aan de eerdere pilot “toezicht drank- en horecawet’ gebleken dat jongeren op evenementen ook zonder veel problemen aan (zwak-)alcoholische drank konden komen. De laatste jaren is hier wel verandering in gekomen; voor veel evenementen geldt – juist vanwege de leeftijd voor alcoholverstrekking – een toegangsleeftijd van 18 jaar en wordt door evenement-organisaties serieuzer met de naleving van deze leeftijdsgrens omgegaan.

Het accent van het beleid met betrekking tot alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar ligt daarom in de eerste plaats op het uitsluiten van verkoop van alcohol aan jongeren onder 18 jaar via de detailhandel en tijdens evenementen. Wat de eerste categorie betreft gaat de aandacht vooral uit naar de verkoop van alcoholische drank in supermarkten. Slijterijen hebben een hogere toegangsdrempel (v.a. 18 jaar) en bovendien ligt de prijs hier vaak hoger.

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

1.3 Wat is er tot op heden gedaan ?

In 2005 zijn de 8 Achterhoekse gemeenten samen met politie, Halt, IrisZorg en de GGD, met het project ‘Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek’ gestart. Doel van dit project was ‘het bevorderen van alcoholmatiging om daarmee de negatieve effecten van alcoholgebruik op jonge leeftijd te verminderen’ op basis van een meersporenbeleid. Dit meersporenbeleid bestond uit voorlichting, regelgeving en handhaving. De gemeente Winterswijk is per 2011 met dit project gestopt o.a. vanwege noodzakelijke bezuinigingen.

Na 2011 zijn verschillende activiteiten omgezet in regulier beleid en aldus geborgd. Zo is het Preventie Platform Jeugd (PPJ) opgestart. Dit platform heeft onder meer de werkgroep alcoholpreventie ingesteld dat bestaat uit jongerenwerk Oost Gelre, Berkelland, Aalten en Winterswijk, de GGD NOG, Iriszorg en het ondersteuningsteam Aalten, Oost Gelre en Winterswijk.
Het PPJ heeft alcohol als centraal thema tijdens verschillende bijeenkomsten over ‘Omgaan met Pubers. Daarnaast organiseert het PPJ de workshopcarroussel tijdens de week van de opvoeding, waarin ze, samen met Iriszorg, aandacht besteden aan verantwoord omgaan met alcohol. Ook zijn er trainingen voor professionals i.v.m signaleren en bespreekbaar maken van o.a. alcohol. Daarnaast is er het advies voor inzet Helder op School, waar scholen aan mee kunnen doen.

Daarnaast werkt de gemeente, naast de werkgroep alcoholpreventie van het PPJ, nauw samen met IrisZorg en de GGD NOG. De GGD ondersteunt de gemeente vooral met preventie- en voorlichtingsactiviteiten in de vorm van spelactiviteiten in het basisonderwijs, voorlichtingsartikelen in de krant, regionale bijeenkomsten en beleidsadvisering. Voorbeelden zijn deelname in projecten als NIX18 en IkPas. Activiteiten van IrisZorg op dit terrein zijn:
- voorkómen van (problemen door) alcohol, tabak, drugs, gamen en gokken;
- vroegtijdige signalering van problemen bij risicogroepen en interventies gericht op individuen met beginnende klachten;
- toeleiding naar hulpverlening bij problematisch gebruik van alcohol, tabak, drugs en gamen/gokken.

Uit een mystery-guest onderzoek in 2011, uitgevoerd in opdracht van de GGD, bleek dat op dat moment 75 % van de supermarkten in de Achterhoek de regels met betrekking tot de drankverkoop aan jongeren niet naleefde. De hierboven genoemde pilot was door de ministerie opgezet om inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten met het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Dit toezicht was op dat moment nog wettelijk opgedragen aan de Voedsel- en Warenautoriteit. Belangrijkste speerpunt van de pilot was ook toen al de drankverstrekking aan jongeren en vooral de controle op de naleving van de leeftijdsgrens (toen nog 16 jaar). Eén van de belangrijkste conclusies met betrekking tot de drankvertrekking aan jongeren was dat de controle op de naleving van de leeftijdsgrenzen bij evenementen en in uitgaansgelegenheden zeer preventief werkt. De controle op de drankverstrekking door supermarkten aan jongeren had eveneens een preventief effect maar was lastiger, omdat de jongeren veelal iets ouderen inschakelden om alcoholische drank te kopen en de supermarkten zelf niet strafbaar waren. Uit een mystery-guest onderzoek in de jaren 2019 en 2020 in de gemeente Winterswijk bleek dat in die periode van de supermarkten 50 % de regels met betrekking tot de drankverkoop aan jongeren niet (volledig) naleefde. Hoewel hierover geen actuele cijfers beschikbaar zijn, wordt aangenomen dat het nalevingsgedrag van de supermarkten dankzij zelfregulerende maatregelen in relatie tot aanscherping van de regelgeving in de nieuwe Alcoholwet sterk verbeterd is.

Toezichthouders Alcoholwet zijn bevoegd om handhavend op te treden bij overtredingen en zij werken daarnaast nauw samen met de politie bij integrale controles bij horecagelegenheden. Aandachtspunten bij integrale controles is o.a. alcohol schenken aan minderjarigen.

In 2020 is het Preventieakkoord Achterhoek 2020 – 2030 ondertekend door een groot aantal partijen, zo ook de gemeente Winterswijk. Dit akkoord staat voor ‘Gezondheid en Geluk voorop in de Achterhoek’, waarbij organisaties, ondernemingen, onderwijs en overheid zich samen sterk maken voor gezonde en gelukkige inwoners in de Achterhoek. Eén van de (7) speerpunten betreft een gezonde leefstijl en omgaan met alcohol maakt daar deel van uit. Er zijn 3 doelen geformuleerd over alcoholgebruik:
1. Het vergroten van kennis over alcoholgebruik.
2. Het uitstellen van het eerste gebruik of ander risicogedrag.
3. Het verminderen van alcoholgebruik.

Op dit moment wordt er gewerkt aan het uitvoeringsprogramma.

1.4 Regelgeving en vergunningen

Alcoholwet

Het overgrote deel van de regelgeving op het gebied van alcohol is vastgelegd in de Alcoholwet. De Alcoholwet is primair een volksgezondheidswet met als doel om, met name onder jongeren, gezondheidsschade door alcoholgebruik te voorkomen. Daarnaast stelt de Alcoholwet als doel om alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde terug te dringen. De Alcoholwet geeft

invulling aan beide doelstellingen door onder andere beperkingen te stellen aan de beschikbaarheid van alcohol. Zo mag er bijvoorbeeld geen alcohol worden verstrekt aan een jongere als niet is vastgesteld dat hij of zij 18 jaar of ouder is en is de aanwezigheid van dronken personen niet toegestaan in een horecagelegenheid of slijterij. Daarnaast sluit de wet ook bepaalde verkooppunten uit van het schenken en/of verstrekken van alcohol voor elders dan ter plaatse en is prijsstunten door de detailhandel aan banden gelegd. Deze bepalingen vormen samen de preventieve kern van de Alcoholwet.

Aanvullende regelgeving
Aanvullend op deze bepalingen kent de Alcoholwet een aantal verordenende bevoegdheden en heeft de burgemeester aanvullende mogelijkheden om de beschikbaarheid van alcohol te beperken. Ter bevordering van de alcoholmatiging zijn de volgende bepalingen opgenomen in Winterswijk:
• Beperken happy hours
• Voorwaarden stellen aan alcoholverstrekking evenementen
• Beperken schenktijden paracommercie

Beperken happy hours
In artikel 25d van de Alcoholwet is een verordenende bevoegdheid opgenomen waarmee gemeenten ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde happy hours kunnen beperken. Met deze bevoegdheid kunnen de meest excessieve acties (meer dan 40% korting) worden verboden. Onderzoek laat zien dat de prijs van alcohol een belangrijke voorspeller is voor gebruik en dat met prijsinterventies gebruik kan worden beïnvloed. Het verhogen van alcoholprijzen heeft specifiek impact op mensen die veel alcohol consumeren. Het beperken van mogelijkheden om met prijzen voor alcoholhoudende dranken te stunten is daarmee een geschikt instrument om de stevige consumptie in het uitgaansleven te beperken en dronkenschap te voorkomen. Het verbod is opgenomen in artikel 5 van de Drank- en Horeca verordening.

Voorwaarden stellen aan evenementen
Artikel 35 lid 2 van de Alcoholwet biedt burgemeesters de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing ten tijde van bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard, zoals evenementen en buurtfeesten. Er kunnen bijvoorbeeld voorwaarden worden gesteld aan de manier waarop de verantwoorde verstrekking wordt ingericht. Artikel 35 gaat uitdrukkelijk alleen om verstrekking van zwak-alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse.

Beperken schenktijden paracommercie
Artikel 4 lid 3 van de Alcoholwet bepaalt dat bij gemeentelijke verordening regels worden gesteld waaraan paracommerciële rechtspersonen zich moeten houden bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. Dit ter voorkoming van oneerlijke mededinging (concurrentie). Het vastleggen van de schenktijden in de paracommercie is één van deze verplichte regels. Onderzoek laat zien dat het beperken van schenktijden de alcoholconsumptie en daaraan gerelateerde gezondheidsschade en verstoringen voor de openbare orde vermindert. Daarnaast is het niet wenselijk dat jeugd tijdens sportieve, culturele of andere activiteiten geconfronteerd wordt met (overmatig) alcoholgebruik van volwassenen. Onderzoek laat immers zien dat zien drinken doet drinken. De gemeente heeft haar schenktijden vastgelegd in artikel 2 van de Drank- en Horecaverordening Winterswijk.

Hoofdstuk 2. Beleidsdoelstellingen

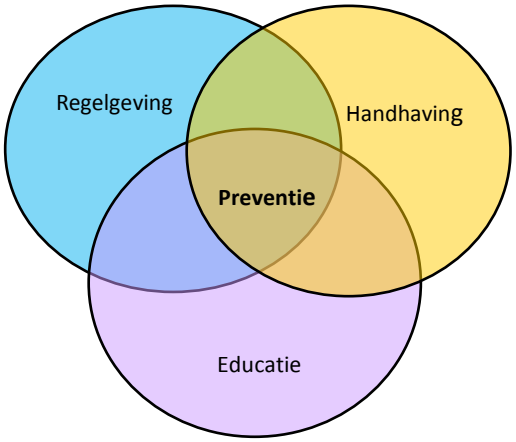
2.1 Uitgangspunten en onderbouwing

Dit plan gaat uit van een integrale beleidsvisie. Er is immers sprake van een preventie- én handhavingsplan, gericht op de bescherming van de volksgezondheid tegen overmatig alcoholgebruik maar ook op het voorkomen van overlast en vandalisme en de bescherming van verkeersveiligheid. Aan het plan liggen dus meerdere motieven ten grondslag en dat betekent dat ook meerdere afdelingen c.q. teams binnen de gemeente bij de aanpak van de alcoholproblematiek zijn betrokken.

Als uitgangspunt voor integraal alcoholbeleid wordt het preventiemodel van Reynolds (2003) *(zie figuur 2)* gehanteerd. Dit preventiemodel vormt ook de basis voor de Handreiking Gezonde Gemeenten van het RIVM. Het preventiemodel kent 3 beleidspijlers, te weten: educatie, regelgeving en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook. Juist in de overlap zien we het integrale preventiebeleid terug.

Het preventiemodel van Reynolds is gebaseerd op de systeemtheorie van Holder (1998) die duidelijk maakt dat alcoholgebruik altijd een resultaat is van een combinatie van factoren. De persoon, zijn sociale omgeving, het aanbod van drank en het overheidsbeleid vormen samen een systeem dat uiteindelijk de keuze van de gebruiker bepaalt. Holder laat daarmee zien dat alcoholpreventie nooit alleen op het individu gericht kan zijn. Het meest succesvol zijn strategieën die vooral de omgeving van de drinker beïnvloeden.

En in die omgeving van de jonge drinker spelen alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol. In dit P&H-plan staat daarom vooral de omgeving van de jonge drinker centraal.



Figuur 2: Preventiemodel Reynolds

2.2 Doelgroep en beoogd resultaat

Doelgroepen van dit P&H-plan zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar. Het is bekend dat de gezondheidsschade van alcoholgebruik het grootst is onder de 18 jaar. Jongeren onder de 18 jaar zijn fysiek nog niet geheel volwassen en met name de hersenen zijn nog volop in ontwikkeling. Alcoholgebruik kan deze ontwikkeling schaden. Juist om deze reden heeft de centrale overheid de leeftijdsgrens voor verkoop én bezit van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Het toezicht op de naleving van deze leeftijdsgrens zien wij als een belangrijke prioriteit binnen het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid. Voor 18-24 jarigen gaat het vooral om het voorkomen van overmatig alcoholgebruik. De uitgaansavonden zijn hierbij een belangrijk risicomoment. Gezien de ontwikkeling van de hersenen tot ongeveer 25 jaar, de oververtegenwoordiging van de

leeftijdsklasse tot 24 jaar in het uitgaansleven én de relatie van alcohol met het uitgaansleven (met de daarbij behorende risico's op dronkenschap, soms uitmondend in een alcoholvergiftiging) ligt de nadruk voor deze leeftijdsgroep in het bijzonder op de uitgaanssetting. Daarbij is uitgaan een brede insteek: het gaat daarbij ook om het bezoeken van evenementen, uitgaansgelegenheden maar ook feestjes thuis.

2.3 Doelstellingen van beleid

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

Wij onderscheiden hierbij de volgende hoofddoelstellingen:

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

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

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

2.4 Resultaten meten

Om concrete resultaten en de effectiviteit van beleid te kunnen beoordelen is het van belang de Jeugdmonitor, uitgevoerd door de GGD, van 2019 te vergelijken met de volgende Jeugdmonitor in 2023. Hieruit zal blijken of het beleid effectief is.

Hoofdstuk 3. Hoe bereiken wij onze doelstellingen?

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

Daarbij wordt aangegeven:

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

3.1 Acties om alcoholgebruik te voorkomen

3.1.1 Informatie en communicatie

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

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

In het kader van het Preventieakkoord Achterhoek 2020 – 2030 wordt er momenteel gewerkt aan een uitvoeringsprogramma. Het Preventie Akkoord is er om de inwoners gelukkig, gezond en zelfredzaam te laten zijn. Zoals eerder genoemd heeft Winterswijk het preventieakkoord 2020-2030 ondertekend. Op dit moment wordt er volop gewerkt aan het bereiken van de doelstellingen zoals alcoholgebruik. Daarom heeft het preventieakkoord voortdurend onze aandacht en komt het regelmatig op de thematafel De Gezondste Regio.

Bij de uitvoering worden alle relevante partners betrokken. Denk daarbij aan GGD Noord en Oost Gelderland, Iriszorg, Achterhoek in Beweging, Stichting Achterhoek VO, de Nederlandse Brouwers, Grolsch, Preventie Platform Jeugd, Proscoop, HZOA, Ziekenhuizen en de Wijkverpleging. Zij richten zich op een aantal bestaande en nieuwe interventies zoals Nix18, IkPas, stimuleren van verantwoorde alcoholconsumptie in sportkantines, 18 jaar? Bewijs het maar!, peers inzet op kermissen, lespakketten op scholen en Iris in de buurt (diverse activiteiten). Alle partners werken aan het doorbreken van gedragspatronen die een gezond leven in de weg staan. Dat doen zij vanuit hun eigen mogelijkheden en achtergronden. Samen inspireren, motiveren en faciliteren zij inwoners. Zo zorgen zij ervoor dat meer inwoners de regie (kunnen) pakken over hun eigen leven.

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

<u>Communicatie activiteiten</u>
In het verlengde van het project Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek en het Preventieakkoord 2020 – 2030 worden de volgende activiteiten ingezet:
- het organiseren van voorlichtingsavonden over alcoholgebruik in het voortgezet onderwijs,
- voorlichting door het bij herhaling plaatsen van informatie op de gemeentepagina van het huis-aan-huis blad,
- voorlichtingsactiviteiten bij evenementen en in uitgaansgelegenheden,
- het doelgericht informeren van groepen van drankverstrekkers, bijv. horeca-ondernemers, sportverenigingen, jeugdhonken etc.

Met scholen en (sport-)verenigingen zal worden overlegd welke gedragsbeïnvloedende activiteiten in gezamenlijkheid kunnen worden georganiseerd.
Ook in dit verband zal worden samengewerkt met IrisZorg en de GGD.

3.1.2 Overige preventieve acties

Verantwoord schenken bij evenementen

Bij evenementen wordt vaak alcohol geschonken. Doorgaans gebeurt dit op basis van een door de burgemeester verleende ontheffing op grond van artikel 35 van de Alcoholwet. De drankverstrekker (vergunninghouder) heeft een eigen verantwoordelijkheid op de naleving van die regelgeving en het toezicht. Het is belangrijk dat de vergunninghouder zich bewust is van deze verantwoordelijkheid en de burgemeester de vergunninghouder ook duidelijk op deze verantwoordelijkheid wijst. Om het belang van alcoholmatiging tijdens een evenement te onderstrepen hebben de burgemeesters van de Achterhoekse gemeenten in de Driehoek afgesproken dat bij het verlenen van een ontheffing ex artikel 35 van de Alcoholwet een flyer wordt verstrekt. In deze flyer worden de aandachtspunten van het beleid en de regelgeving benadrukt.

Horecaconvenant

In het Horecaconvenant zijn aanvullend op de regelgeving afspraken opgenomen die o.m. zijn gericht op het beperken van het alcoholgebruik. Bijvoorbeeld afspraken over het vermijden van alcoholbevorderende verkoopacties en het maken van reclame daarvoor. De afspraken in het horecaconvenant raken de kern van het preventiemodel van Reynolds, zoals geschetst in paragraaf 2.1, en is een belangrijk instrument waarmee aan dit beleidsplan uitvoering wordt gegeven.

Het is van belang om bij overleg in het kader van het horeca-convenant horeca-ondernemers regelmatig te wijzen op de afspraken die in dit kader in het horeca-convenant zijn opgenomen.

Voorschriften paracommerciële instellingen

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

Drankverstrekking bij evenementen

Ook tijdens een informatieavond over evenementen in januari 2016 is aandacht gevraagd voor de drankverstrekking aan jongeren en gewezen op de verantwoordelijkheid die organisaties van evenementen in dat kader hebben. Tevens is aangekondigd dat gemeentelijke toezichthouders de komende tijd op de naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverstrekking tijdens evenementen zullen controleren. Organisatoren van evenementen zijn zich meestal wel van hun verantwoordelijkheid bewust maar hun prioriteit ligt meer bij het welslagen van het evenement én er wordt veel met vrijwilligers gewerkt die de regels minder goed kennen (of interesseren) en daarom nadrukkelijker geïnstrueerd moeten worden.

3.2 Toezicht & Handhaving

De Alcoholwet heeft zowel een gezondheids- als een openbare orde en veiligheidsperspectief. Het doel van de gemeente is om door middel van naleving van de wet bij te dragen aan het voorkomen van gezondheidsschade en verstoringen van de openbare orde. Sinds 1 januari 2013 is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wet en heeft daarmee een belangrijk instrument in handen. Onderzoek laat zien dat handhaving noodzakelijk is om het gewenste effect te bereiken van maatregelen zoals de leeftijdsgrens voor alcohol en het verbod op doorschenken.

In de Memorie van Toelichting is ten aanzien van handhaving aangegeven dat in het P&H-plan de volgende elementen moeten worden opgenomen:
- de hoofdzaken van het handhavingsbeleid,
- de doelstellingen van het handhavingsbeleid,
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd, en
- welke handhavingsacties in de door het plan beschreven periode worden ondernomen.

Handhavingsprioriteiten
De focus van het toezicht ligt op de leeftijdsgrens, het voorkomen van wederverstrekking en het beheersen van de beschikbaarheid. Het betreft de volgende bepalingen:

1. Leeftijdsgrens 18 jaar
   a. Artikel 20, lid 1 Alcoholwet. 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. Eveneens wordt begrepen het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van 18 jaar of ouder, welke kennelijk bestemd is voor een persoon van wie de leeftijd niet is vastgesteld.
   b. Artikel 45 Alcoholwet. Het verbod op het aanwezig hebben van alcohol onder de 18 jaar op voor publiek toegankelijke plaatsen.
   c. Artikel 45a, lid 1 Alcoholwet. Het verbod voor volwassenen om op publiek toegankelijke plaatsen anders dan bedrijfsmatig alcohol te verstrekken aan een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, ook bekend als wederverstrekking.

2. Beheersen beschikbaarheid/voorkomen blurring (mengvormen van detailhandel en horeca)
   a. Art. 25 lid 1 van de Alcoholwet. Verbod op het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank in een voor het publiek (niet) toegankelijke ruimte, niet zijnde een slijtersbedrijf, horecabedrijf of een ruimte waarin rechtmatig alcohol aan particulieren wordt verstrekt voor gebruik elders dan ter plaatse.
   b. Art. 25 lid 2 van de Alcoholwet. Verbod op het toelaten dat alcoholhoudende drank wordt genuttigd in een voor het publiek toegankelijke ruimte, niet zijnde een horecabedrijf of het laten proeven in een slijtersbedrijf op verzoek van een klant.

3.2.1 Hoofdzaken van het handhavingsbeleid

Gerelateerd aan de Alcoholwet kunnen in het kader van het handhavingsbeleid met betrekking tot alcoholgebruik de volgende hoofdzaken worden onderscheiden:
- controle op de naleving van de drankverstrekking aan jongeren in (para)-commerciële horecabedrijven;
- controle op de drankverstrekking aan jongeren bij evenementen;
- controle op de drankverstrekking in zgn. jongerenketen;
- controle op de verkoop van (zwak-)alcoholische dranken aan jongeren in supermarkten en cafetaria's;
- controle op het nuttigen van alcoholhoudende drank in de openbare ruimte.

3.2.2 Doelstellingen van het handhavingsbeleid

De hoofddoelstelling van het handhavingsbeleid is vanzelfsprekend een adequate naleving van de Alcoholwet en aanverwante regelgeving. De gemeente streeft ernaar dat haar jonge inwoners gezond, veilig en optimaal kunnen opgroeien. Alcohol draagt daar niet aan bij. We willen jongeren die in deze leeftijdsfase hun identiteit ontwikkelen leren dat het normaal is om niet te drinken. Daarom zetten wij in op een adequate naleving van de Alcoholwet, het versterken van de norm NIX18 onder jongeren en in de sociale omgeving van jongeren en het faciliteren van een fysieke omgeving die gezond gedrag stimuleert. In lijn met ons voorgaande Preventie- en handhavingsplan en de Alcoholwet formuleren wij dan ook de volgende hoofddoelstelling voor het Preventie- en handhavingsplan 2023:

- *Het terugdringen van alcoholgebruik onder de 18 jaar om schadelijke gevolgen van alcohol te voorkomen.*

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

3.2.3 Prioriteiten handhavingsbeleid

In de lijn van de doelstellingen van de nieuwe Alcoholwet ligt het accent van het handhavingsbeleid op de naleving van de leeftijdsgrenzen voor de verstrekking van alcoholische drank.
Dat betekent dat ook in 2022 de volgende doelstellingen in het kader van het handhavingsbeleid prioriteit hebben:
- horeca-ondernemers houden zich strikt aan de door de wet gestelde leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcoholische drank;
- ook tijdens evenementen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens strikt nageleefd waarbij de houder van de art.35-ontheffing actief en consequent hierop controleert;
- supermarkten en cafetaria's houden zich eveneens strikt aan de leeftijdsgrens voor de verkoop van (zwak-)alcoholische drank;
- ook in drankketen wordt de door de wet gestelde leeftijdsgrens nageleefd.

Hotspots

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

Als hotspots in de gemeente Winterswijk zijn aangewezen:
- uitgaansgelegenheden die zich op jongeren richten,
- muziekevenementen voor jongeren,
- supermarkten,
- sportkantines en
- favoriete hangplekken voor jongeren.

3.2.4 Wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd

Organisatie

Verantwoordelijk voor de uitvoering van het handhavingsbeleid is het team Veiligheid & Leefbaarheid. Twee medewerkers van dit team hebben inmiddels de opleiding voor Toezichthouder Alcoholwet gevolgd. Drie andere medewerkers gaan binnenkort ook starten met de opleiding. Voor toezicht en handhaving van de Alcoholwet is voor 2023 0,4 fte (d.w.z. 600 uur) ten behoeve van toezicht en 200 uur ten behoeve van juridische ondersteuning beschikbaar. Of de capaciteit toereikend zal zijn om de doelstellingen te halen zal in de praktijk moeten blijken. Dit zal bij de eerste evaluatie eind 2023 duidelijk worden.

De NVWA houdt toezicht op een deel van de Alcoholwet, o.a. alcoholontmoediging. Dat doen ze door te controleren of bedrijven zich aan de betreffende wet- en regelgeving houden. Gemeente moeten toezichthouden op een groot deel van de Alcoholwet. De NVWA houdt toezicht op de online verkoop van alcohol en op prijsacties in de retail. Ook houden ze toezicht op de verstrekking van alcohol in o.a. het personenvervoer.

Regionale samenwerking

De Achterhoekse gemeenten (Aalten, Berkelland, Oost Gelre en Winterswijk) hebben in het jaar 2019 samen het Intergemeentelijk Preventieplan Alcoholmatiging gemaakt waarmee een basis is gelegd om de komende jaren structureel aan de slag te kunnen met alcoholmatiging.

Onderlinge samenwerking heeft een aantal voordelen:
- flexibele inzet van toezichthouders over de gehele regio op momenten dat behoefte aan extra toezicht bestaat;
- delen van kennis en ervaring van toezichthouders onderling;
- toezichthouders zijn minder kwetsbaar door gezamenlijk optreden, en
- inzet van “vreemde” toezichthouders voorkomt herkenbaarheid in eigen gemeente.

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

3.2.5 Toezicht- en sanctiestrategie

Toezichtstrategie

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

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

Ook de inzet van toezichthouders is verschillend van controle tot controle. De controle van vergunningsvoorschriften kan zonder bezwaar door één toezichthouder worden uitgevoerd. Is sprake van een controle met een verhoogd risico op problemen of conflicten met de gecontroleerde persoon/personen, dan is het van belang dat deze controle samen met een collega-toezichthouder wordt uitgevoerd.

Sanctiestrategie

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

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

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

Waarschuwing

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

Intrekken van vergunning

In artikel 31 lid 1 van de Alcoholwet is imperatief voorschreven in welke gevallen een drank- en horecavergunning moet worden ingetrokken. In artikel 31 lid 2 en lid 3 van de Alcoholwet is een aantal gevallen genoemd waarin de vergunning kan worden ingetrokken. Daarbij gaat het om overtreding van bij of krachtens de Alcoholwet gestelde regels en voorschriften (lid 2), een negatieve beoordeling in het kader van de Wet BIBOB of en herhaaldelijke weigering (3 x) van een verzoek om bijschrijving van leidinggevenden op het aanhangsel van de vergunning (lid 3).
Zeker bij de inzet van een zwaar sanctiemiddel als het intrekken van een vergunning moet voldaan worden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Schorsen van vergunning

Rekening houdende met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit kan de burgemeester in de gevallen als genoemd in artikel 31 lid 2 en 3 van de Alcoholwet is een vergunning ook eerst schorsen voor een periode van maximaal 12 weken. Vanzelfsprekend is deze maatregel minder vergaand dan intrekking van de vergunning en geeft het de overtreder nog een kans om de exploitatie voort te zetten. Niettemin heeft schorsing van een vergunning ook grote

bedrijfseconomische gevolgen voor een horecabedrijf en zal bij de inzet van dit sanctiemiddel ook een zorgvuldige afweging van belangen moeten plaatsvinden.

Tijdelijk verkoopverbod

Op grond van artikel 44 lid 1 van de Alcoholwet kan de burgemeester de exploitant van een supermarkt of cafetaria voor een periode van tenminste één en maximaal 12 weken verbieden (zwak-) alcoholische drank te verkopen indien deze exploitant artikel 20 lid 1 van de Alcoholwet (leeftijdsgrens voor drankverstrekking) in één jaar drie keer heeft overtreden. Artikel 44 lid 1 van de Alcoholwet biedt dus de mogelijkheid om effectief tegen herhaaldelijke overtreding van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van zwak-alcoholische drank in supermarkten en cafetaria's op te kunnen treden.

Last onder bestuursdwang

Het middel van (een last onder) bestuursdwang wordt meestal ingezet zodra en indien andere sanctiemiddelen onvoldoende effect hebben gehad óf direct fysiek ingrijpen noodzakelijk is. Van dit laatste is sprake indien er een direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid bestaat. Fysiek ingrijpen door toepassing van bestuursdwang is dus vaak een uiterste middel om naleving van voorschriften af te dwingen. Ook dan zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vanzelfsprekend erg belangrijk.

Last onder dwangsom

Het opleggen van een last onder dwangsom is in veel gevallen een effectief instrument om naleving van regelgeving af te dwingen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan zelf veel risico loopt om naderhand met schadeclaims te worden geconfronteerd.
De dwangsom is bedoeld als financiële prikkel om regels na te leven en het financiële voordeel van overtreding van regels weg te nemen. Belangrijk is dat de dwangsom proportioneel is en in een redelijke verhouding tot het financiële voordeel van de overtreding staat.

Sluiting horecagelegenheid

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

Uitgangspunten van het handhavingsprotocol

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

Uitgangspunt is dat bij de constatering van een overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven en de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken.
Gaat het om minder ernstige overtredingen, dan kan de toezichthouder volstaan met een (mondelinge) waarschuwing dat bij een volgende overtreding een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Wordt in dat geval een volgende overtreding geconstateerd, dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd en krijgt de overtreder een schriftelijke waarschuwing dat bij een volgende overtreding een bestuurlijke maatregel in de vorm van een last onder dwangsom volgt.

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

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

Bij minder ernstige overtredingen is uitgegaan van een dwangsom van € 100,- per overtreding met een maximum van € 400,-. De maximale dwangsom is vastgesteld op het viervoudige van het dwangsombedrag zodat na 4 geconstateerde overtredingen zonodig een ander bestuurlijk instrument ingezet kan worden om een einde aan de overtreding te maken.
Hierbij wordt nog de kanttekening geplaatst dat de dwangsom moet zijn gerelateerd aan het economische voordeel dat met de overtreding wordt behaald. De genoemde dwangsombedragen zijn dus een richtlijn maar kunnen afhankelijk van dit economische voordeel bijgesteld worden.

Bij ernstige overtredingen (zie hieronder) zal direct een einde aan de overtreding moeten worden gemaakt en zullen daartoe veelal zwaardere middelen ingezet (moeten) worden. Van een ernstige overtreding is sprake indien:
- er een ernstig risico bestaat voor de gezondheid of veiligheid van mens en/of dier, en/of
- er sprake is van grove misleiding van de consument, en/of
- er een ernstig risico voor het milieu bestaat.

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

Hoofdstuk 4 Kosten

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

Preventie	**Kosten 2023**
Monitoring GGD/Iriszorg alcoholgebruik 2de en 4de klassers	geen extra kosten
Uitvoering Preventieakkoord Achterhoek	Geen extra kosten (VWS)
Voorlichting door gemeente i.s.m. GGD	geen extra kosten
Voorlichtingsbijeenkomsten Iriszorg	€ 1500 ??
GGD-project IkPas2016	geen extra kosten
ABC-spel / campagne NIX18 groep 7 basisscholen	geen extra kosten

Handhaving	**Kosten 2023**
Inzet toezichthouders en juridische ondersteuning	€ 27.000 ??
Samenwerking regio	geen extra kosten
Mystery-guest onderzoek Nuchter kenniscentrum	€ 1.000
Totaal	**€ 29.500**

De inzet van toezichthouders en juridische ondersteuning is ook opgenomen in het Handhavings-uitvoeringsprogramma 2023. De kosten hiervan zijn gedekt in de begroting 2023. De overige kosten kunnen worden gedekt uit de budgetten voor het gezondheidsbeleid.

Hoofdstuk 5. Evaluatie

Kritisch evalueren is een belangrijk onderdeel van dit Preventie- en handhavingsplan. Dit plan loopt tot 1 januari 2024 . Daarna zal het plan in samenhang met de nota gezondheidsbeleid moeten worden vastgesteld, conform artikel 13, tweede lid, van de Wet Publieke Gezondheid. Het jaar 2023 zal worden gebruikt om ook – opnieuw – meer regionale samenwerking te zoeken, zowel met andere gemeenten als met partnerorganisaties.