

Preventie- en handhavingsplan alcohol 2014 - 2015

10 februari 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wettelijk en beleidsmatig kader	
2.1 wetgeving	4
2.2 lokale regelgeving	4
2.3 integrale aanpak	5
2.4 handhavingsbeleid	5
3. Doelstellingen	
3.1 preventie	7
3.2 handhaving	7
4. Acties	
4.1 preventie	8
4.2 handhaving	9
5. Resultaten	
5.1 preventie	10
5.2 handhaving	11
6. Evaluatie	12

1 Inleiding

De Drank- en Horecawet (DHW) schrijft voor dat gemeenten voor 1 juli 2014 een preventie- en handhavingsplan alcohol opstellen dat de hoofdzaken van het beleid bevat over zowel de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, als de handhaving van de wet.

Het plan dient vervolgens elke vier jaar, gelijktijdig met de vaststelling van de lokale Nota Volksgezondheid, te worden vastgesteld.

In dit plan beschrijven we de integrale aanpak van de gemeente Utrecht voor alcoholpreventie en toezicht en handhaving. Dit plan is nog gebaseerd op het huidige collegeprogramma en heeft een looptijd tot aan de vaststelling van de nieuwe nota volksgezondheid door het nieuwe college (met als uiterlijke datum 1 juli 2015). Daarna stelt de gemeente elke vier jaar een preventie- en handhavingsplan alcohol op, gekoppeld aan de vierjaarlijkse cyclus van de Nota Volksgezondheid.

2 Wettelijk en beleidsmatig kader

2.1 Wetgeving

Om schadelijk alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan is per 1 januari 2013 de Drank- en Horecawet (DHW) aangepast. Gemeenten hebben daarmee meer instrumenten in handen om een effectief alcoholmatigingsbeleid te voeren. Daarnaast betekent de wetswijziging een lastenvermindering voor horecaondernemers. Per 1 januari 2013 zijn onderstaande wijzigingen in de DHW opgenomen:

1. de burgemeester is belast met de uitvoering van de DHW en kan gemeentelijke toezichthouders aanwijzen voor lokaal toezicht
2. jongeren onder de 16 jaar die in het bezit zijn van alcoholhoudende drank in de openbare ruimte en in voor het publiek toegankelijke ruimten, zoals horecagelegenheden, zijn strafbaar.
3. als een winkelier drie keer in één jaar het verbod op de verkoop van alcohol aan 16-minners overtreedt, kan de burgemeester een ontzegging van de verkoopbevoegdheid opleggen voor een periode van 1 tot maximaal 12 weken (three strikes out)
4. de gemeenteraad kan toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden horeca
5. de gemeenteraad kan extreme prijsacties verbieden
6. het vergunningstelsel is vereenvoudigd
7. de gemeente is verplicht om in een verordening regels te stellen aan het schenken van alcohol door paracommerciële horeca, zoals buurthuizen, sportverenigingen en studentenverenigingen.

Per 1 januari 2014 is de DHW op nog twee belangrijke punten aangepast:

1. de leeftijdsgrens voor verkoop van alcohol en in bezit hebben van alcohol op publiek toegankelijke plaatsen (horeca, parken, winkelcentra) is verhoogd van 16 naar 18 jaar.
2. gemeenten zijn verplicht om uiterlijk 1 juli 2014 een preventie- en handhavingsplan vast te stellen (door de gemeenteraad).

Dit plan geeft invulling aan deze laatste wettelijke verplichting.

2.2 Lokale regelgeving

De DHW geeft op een aantal onderdelen een uitwerkingsplicht of -mogelijkheid aan gemeenten. Op basis van artikel 4 DHW zijn gemeenten verplicht om – bij verordening – regels op te stellen voor het schenken van alcohol door paracommerciële instellingen. In Utrecht wordt deze verordening begin 2014 vastgesteld. Daarnaast geeft de DHW gemeenten de mogelijkheid om verordeningen op te stellen voor bijvoorbeeld het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden van de horeca of voor het verbieden van extreme prijsacties. De Utrechtse gemeenteraad heeft op 28 februari 2013 besloten geen gebruik te maken van deze verordenende bevoegdheid, omdat de bestaande afspraken uit bijvoorbeeld het convenant Veilig Uitgaan al het gewenste resultaat opleveren.

Naast de DHW, geldt in Utrecht ook de Drank- en Horecaverordening. Deze regeling heeft de bescherming van de openbare orde en van het woon- en leefklimaat als doel en vormt daarmee een aanvulling op de regels in het kader van de DHW. Op basis van de Drank- en Horecaverordening moeten bepaalde categorieën horecabedrijven, naast een Drank- en Horecawetvergunning ook beschikken over een exploitatievergunning.

2.3 Integrale aanpak

Recent onderzoek van het RIVM Centrum voor Gezond Leven, het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP en het Trimbosinstituut, bevestigt dat beleid op basis van alcoholmatiging het meest effectief is als het integraal wordt aangepakt¹.

Sterker nog dan andere leefstijlthema's, vraagt alcoholbeleid om een combinatie van 'zacht' en 'hard', zowel preventie als wet- en regelgeving, zowel voorlichting als handhaving. De nieuwe DHW legt een juridische basis voor het combineren van preventie en handhaving.

Utrecht heeft al ervaring met een integrale benadering die cruciaal is voor een effectief alcoholbeleid. In Utrecht voeren we vanaf 2009 een programma alcohol & drugs uit met als doel schadelijk alcoholgebruik terug te dringen. Prioriteit ligt voor de periode 2011 tot en met 2014 bij jongeren tot 25 jaar en hun ouders. De aanpak is integraal en gebaseerd op vier pijlers:

- voorlichting & educatie
- signalering, advies en ondersteuning
- inrichten van de omgeving
- regelgeving & handhaving

In dit preventie- en handhavingsplan beschrijven we de preventie activiteiten binnen het kader van het al eerder vastgestelde programma alcohol & drugs².

2.4 Handhavingsbeleid

Als kader voor de handhaving geldt in Utrecht de Handhavingstrategie Horeca³, die elke 4 jaar door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. Deze handhavingstrategie bevat de handhavingsdoelen, prioriteiten in de handhaving en een sanctiestrategie. In augustus 2013 is deze handhavingstrategie aangevuld met een beleidsregel, waarin is vastgelegd op welke wijze Utrecht uitvoering geeft aan het handhaven van het verbod tot het schenken van alcohol aan minderjarigen⁴. Deze aanvulling was nodig om in 2013 al gebruik te kunnen maken van de sanctiemogelijkheden uit de nieuwe DHW bij overtredingen van de leeftijdsgrens (verkoop aan minderjarigen). Binnenkort zal deze beleidsregel worden opgenomen in een nieuwe geïntegreerde versie van de Handhavingstrategie Horeca. Daarin wordt tevens de handhaving op de nog vast te stellen regels voor paracommerciële horeca opgenomen. Deze Handhavingstrategie Horeca wordt separaat ter vaststelling aan het college voorgelegd en vervangt na besluitvorming de huidige Handhavingstrategie.

Naast de Handhavingstrategie Horeca, stelt het college van burgemeester en wethouders jaarlijks een handhavingsprogramma op, waarin ook het toezicht op en de handhaving van de Drank- en horeca regelgeving is opgenomen⁵. Zowel de handhavingstrategie als het handhavingsprogramma zijn breder dan alleen het toezicht op de DHW.

In dit preventie- en handhavingsplan alcohol nemen we de al eerder vastgestelde handhavingsdoelen, prioriteiten, sanctiestrategie en activiteiten met betrekking tot alcohol op, zoals die in de Handhavingstrategie Horeca, de aanvullende beleidsregel en het Handhavingsprogramma bebouwde

¹ Mulder, Bovens, Franken & Sannen, 2013

² Zie: nota Volksgezondheid 2011 – 2014 'duurzaam gezond' vastgesteld door de gemeenteraad 12 mei 2011

³ Handhavingstrategie Horeca, vastgesteld op 30 augustus 2011 (gemeentebld van Utrecht 2011, nummer 55)

⁴ Beleidsregel Gemeente Utrecht inzake handhaving verbod verstrekking alcoholhoudende drank aan minderjarigen van 23 augustus 2013.

⁵ 'Handhavingsprogramma bebouwde omgeving en openbare ruimte 2014', vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders d.d. 17-12-2013 (kenmerk:13.098059)

omgeving en openbare ruimte 2014 staan. Daarnaast verwijzen we naar de binnenkort vast te stellen Drank- en Horecaverordening, die nieuwe regelgeving bevat voor paracommerciële horeca⁶.

⁶ De nieuwe Drank- en Horecaverordening wordt naar verwachting vóór medio 2014 door de gemeenteraad vastgesteld.

3 Doelstellingen

3.1 Preventie

De doelstellingen zijn conform het gemeentelijke programma alcohol en drugs 2011–2014, te weten:

1. Jeugd tot 18 jaar drinkt geen alcohol
2. Schadelijk alcoholgebruik door jongeren tussen de 18–25 jaar neemt af

We richten ons op de doelgroep jongeren 10–25 jaar met extra aandacht voor pubers (14–18 jaar) en hun ouders en voor studenten (MBO, HBO, WO).

Jongeren zijn in het algemeen kwetsbaar voor de gevolgen van alcoholmisbruik. De kans op misbruik en verslaving neemt sterk toe als zij te maken krijgen met een opeenstapeling van risico's. Daarnaast werkt het geregeld gebruik van middelen op jonge leeftijd ongunstig op de ontwikkeling van het brein. Daarom is de focus van het programma op zowel jongeren als hun ouders.

De ambitie van het programma is om een doorbraak te bereiken in het anders denken over alcoholgebruik met als resultaat ander gedrag, namelijk minder gebruik van alcohol. De combinatie van preventieactiviteiten en handhavingsacties is het fundament onder onze aanpak.

3.2 Handhaving

De gemeente controleert op naleving van de Horecaverordening (exploitatievergunning) en op de DHW. Toezicht en handhaving van de DHW is wettelijk verplicht en ondersteunt daarbij de doelstellingen van het gemeentelijke alcoholprogramma.

In het algemeen geldt dat de handhaving tot doel heeft ervoor te zorgen dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt nageleefd. Daarbij zijn in de Handhavingstrategie Horeca effectdoelstellingen geformuleerd. Op het gebied van alcohol is de effectdoelstelling:

- het terugdringen van risico's voor de volksgezondheid, door controle regelgeving met betrekking tot (overmatig) gebruik van alcohol

Binnen deze doelstelling ligt de prioriteit bij leeftijdcontroles zowel bij het verkopen en schenken van alcohol aan jongeren als bij het in bezit hebben van alcohol door jongeren zelf. Daarnaast wordt gecontroleerd op aspecten als doorschenken.

Daarnaast zijn de volgende effectdoelstellingen geformuleerd, gekoppeld aan het bredere handhavingsveld van de handhavingstrategie horeca:

- het verbeteren van de veiligheid van personen en het verminderen van materiële schade door terugdringen geweld in en rond horecabedrijven en voorkomen letsel vanwege onvoldoende voorzieningen op het gebied van de fysieke (brand)veiligheid;
- het verbeteren van het woon- en leefklimaat door het terugdringen van overlast en hinder als gevolg van (muziek)geluid, stank en wangedrag van aan horecabedrijven gerelateerde personen (b.v. bezoekers en personeel);
- het leveren van een bijdrage aan het terugdringen van verstoring van de openbare orde en criminaliteit, zowel in horecabedrijven als in de directe omgeving daarvan;
- het tegengaan van oneerlijke concurrentie door ongeoorloofd gebruik van paracommerciële bedrijven en niet toegestane of te grote terrassen.

4 Acties

4.1 Preventie

De doelstellingen van het programma alcohol zijn uitgewerkt in zes speerpunten en bijbehorende activiteiten. Daarnaast is er in twee wijken waar alcoholgebruik onder jongeren hoog op de agenda staat een speciale wijkaanpak. We geven de activiteiten op hoofdlijnen weer.

Speerpunt 1 Alcoholgebruik bij studenten (*pijler voorlichting & pijler educatie en omgeving*)

- Ontwikkelen van een aanpak voor de studentengroep MBO/HBO/WO samen met studenten en opleidingen
- Aanhaken bij landelijke activiteiten voor de leeftijdsverhoging (van 16 naar 18 jaar) om de lokale aanpak te versterken.

Speerpunt 2 Toezicht en handhaving (*pijler regelgeving & handhaving*)

- Opstellen en laten vaststellen van een integraal Preventie- en handavingsplan alcohol
- Inzetten van de Halt-afdoening 'leerstraf alcohol' voor jongeren in het kader van de DHW
- Uitvoeren van een nalevingsonderzoek (2-meting) eind 2014 bij alcoholverkopers
- Regelmatig overleg met supermarkten en andere verstrekkers om de naleving van de regels te kunnen ondersteunen met (gemeentelijke) preventieve activiteiten

Speerpunt 3 Alcohol- en drugsgerelateerde overlast en geweld (*pijler omgeving*)

- Inzetten op veilig en gezond uitgaan door preventieactiviteiten te koppelen aan toezicht, handhaving en veiligheid: verkenning eerste helft 2014, vervolgens aanpak maken en uitvoeren
- Aandacht genereren voor verantwoord alcoholgebruik bij evenementen en dit koppelen aan vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Veldwerk (van Volksgezondheid en Victas) brengt risicogroepen en risicogebieden in kaart en signalen worden vertaald in de preventie- en handavingsaanpak

Speerpunt 4 Kracht van het alternatief (*pijler voorlichting & educatie en omgeving*)

- *Betrekken van jongeren & ouders bij de aanpak, uitbreiden van peerprojecten voor jongeren en voor ouders*
- 30 dagen zonder alcohol organiseren in het najaar van 2014
- Uitvoeren van Buiten de kaders in Ondiep gericht op grotere bewustwording van risico's alcohol & drugsgebruik
- Inzetten van weerbaarheidstrainingen in het primair onderwijs en voorlichting op het voortgezet onderwijs

Speerpunt 5 Borging aanpak sport en alcohol (*pijler omgeving*)

- *Uitvoeren van het convenant sport en alcohol 2013-2016*
- Toewerken naar borging van de activiteiten als onderdeel van de beëindiging van het convenant

Speerpunt 6 Vroegsignalering risicojongeren (*pijler signalering*)

- Uitvoeren van vroegsignalering in het speciaal onderwijs en bij het jongerenwerk
- Vroegsignalering inbedden in de nieuwe ondersteuningsstructuur in Utrecht (in verband met de transitie jeugd en awbz)

Wijkaanpak:

- Uitvoeren van de wijkaanpak in Oost en Vleuten De Meern met relevante partners: ouders en jongeren, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, sportverenigingen, verstrekkers (supermarkten, slijterijen, horeca), politie (wijkagent), Victas, Jongerenwerk Utrecht (JoU), eerste en tweede lijnsgezondheidszorg (o.a. huisartsen, alcoholpoli ziekenhuis) en gemeentelijke afdelingen (Eenheid volksgezondheid (jeugdgezondheidszorg, gezondheidsbevordering) Eenheid Veiligheid, Vergunningen, Toezicht & Handhaving).
- Verkennen hoe de wijkaanpak alcohol verbonden kan worden met de gezonde wijkaanpak en andere gezonde leefstijlthema's als gezond gewicht, seksuele gezondheid, psycho-sociale gezondheid en gezondheid op school.

4.2 Handhaving

Handhaving op de Drank- en Horecaregeling betekent in de praktijk het geven van voorlichting, het maken van afspraken en daarnaast de controle op de naleving van de regels. Bij de controle hanteren we vernieuwende methodes om met weinig middelen effectief te kunnen controleren.

De gedetailleerde uitwerking van de activiteiten en tevens van de verschillende sancties die opgelegd kunnen worden zijn te vinden in de al eerder genoemde handhavingstrategie, het Handhavingsprogramma 2014, de Beleidsregel handhavingstrategie inzake het verbod tot verstrekking van alcoholhoudende drank aan minderjarigen en de (nog vast te stellen) verordening schenktijden paracommerciële instellingen.

De acties zoals opgenomen in het Handhavingsprogramma 2014 sluiten aan bij de doelstellingen van het programma alcohol.

Op hoofdlijnen betreft het de volgende activiteiten:

- controleren van horecabedrijven op de naleving van de DHW en de Horecaverordening. De gemeente controleert op diverse aspecten, zoals de verplichte aanwezigheid van een leidinggevende, op doorschenken en op verstrekking van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar.
- controleren op de naleving van de wettelijke leeftijdsgrens bij de verstrekking van alcoholhoudende drank door niet-horecabedrijven, zoals supermarkten en slijterijen. De gemeente werkt samen met bijvoorbeeld het Diaconessenziekenhuis om overtredders gericht op te sporen en te sanctioneren. Bij overtreding legt de gemeente een bestuurlijke boete op. Bij supermarkten kan na drie overtredingen ook de bevoegdheid tot verkoop van alcoholhoudende drank tijdelijk worden onttrokken.
- Handhaven van het verbod voor jongeren onder de 18 jaar, om op publiek toegankelijke plaatsen, zoals parken, openbare weg, maar ook café's, in het bezit te zijn van alcoholhoudende drank. Deze jongeren riskeren een boete van € 45,- (voor 12 tot 16 jarigen) of € 90,- (voor 16 en 17 jarigen). Daarnaast kent Utrecht een aantal specifieke gebieden waar het voor iedereen (ook volwassenen) verboden is om alcoholhoudende drank in de openbare ruimte bij zich te hebben.
- Handhaving op regelgeving (DHW en Horecaverordening) voor het schenken van alcoholhoudende drank door paracommerciële instellingen, zoals sportverenigingen, studentenverenigingen en buurthuizen. Na de vaststelling van de nieuwe Horecaverordening door de gemeenteraad, zal ook gecontroleerd worden op naleving van de schenktijden voor paracommerciële instellingen.
- Regelmatig overleg met diverse belanghebbenden, zoals de Koninklijke Horeca Nederland, de Vereniging Sport Utrecht, de studentenverenigingen en de supermarkten over de regelgeving met betrekking tot het schenken of verkopen van alcoholhoudende drank.
- Indien mogelijk wordt jongeren onder de 18 jaar een Haltprocedure aangeboden als alternatief voor een boete bij het in bezit hebben van alcohol op publiek toegankelijke plaatsen.

5 Resultaten

5.1 Preventie

Voor het programma alcohol en drugs kunnen we de resultaten deels objectief meten (tellen), deels zijn het kwalitatieve resultaten (vertellen). In 2010 is besloten om te stoppen met de gezondheidsmonitor jeugd 12–18 jaar. Hierdoor missen we waardevolle informatie over het drinkgedrag van deze jongeren. Er wordt gewerkt aan een reparatie van de ontstane lacune. De pilot met het inzetten van de Elektronische Monitor Volksgezondheid (puberconsult) in klas 4 lijkt veelbelovend. Daarnaast bouwen we in 2014 de monitoring op het programma om naar meer resultaatgericht onderzoek.

TELLEN

In de programmabegroting 2014 staan de volgende resultaat- en effectindicatoren:

Effect-indicator	Doel 2012/2013	Resultaat 2012 –2013	Doel 2013–2014
Percentage leerlingen dat ooit gedronken heeft in basisonderwijs groep 7–8	nvt (wordt om het schooljaar gemeten)	nvt	25% ⁷
Prestatie-indicatoren	Doel 2012–2013	Resultaat 2012/2013	Doel 2013–2014
1. Percentage BO-scholen dat bereikt wordt met preventieactiviteiten over alcohol- en middelengebruik	70%	58%	55%
2. Aantal ouders BO-leerlingen dat bereikt wordt met preventieactiviteiten	0-meting	23 ouder bijeenkomsten	+ 20%
3. Percentage VO-scholen dat bereikt wordt met preventieactiviteiten over alcohol- en middelengebruik.	32%	47%	50%
4. Aantal ouders VO-leerlingen dat bereikt wordt met preventieactiviteiten	0-meting	7 ouder bijeenkomsten	+ 20 %
		2013	2014
5. Aantal contacten met jongeren gericht op toeleiding of ter voorkoming van toeleiding	250	250	Minimaal 250

Toelichting

De effect-indicator wordt om het (school)jaar gemeten, over 2012–2013 zijn daarom geen gegevens. De prestatie-indicatoren die een relatie hebben met het onderwijs, worden per schooljaar gemeten. Anticiperend op de leeftijdsverhoging voor alcohol van 16 naar 18 jaar is in het bereik van de scholen een gewenste accentverschuiving gerealiseerd van het basisonderwijs (BO) naar het voortgezet onderwijs (VO). Daarmee sluiten we tevens meer aan bij de kritische leeftijd waarop jongeren starten met experimenteren met alcohol, dat is rond de 14 jaar. Voor het ouderbereik was geen streefcijfer opgenomen, 2013 dient als 0-meting. Ook werd bij de weerbaarheidstrainingen het aantal ouders dat aanwezig is niet geregistreerd.

⁷ In 2011/2012 was het percentage leerlingen dat ooit gedronken heeft in groep 7/8 van het basisonderwijs 27%.

Aanbieders is gevraagd om vanaf schooljaar 2013–2014 het aantal ouderavonden én het aantal bereikte ouders te registreren.

VERTELLEN

We werken aan de volgende resultaten via de activiteiten die per speerpunt zijn benoemd:

- Daling van het aantal minderjarigen dat alcohol koopt en drinkt
- Vergroten van het bereik van studenten met voorlichting en bewustwordingsactiviteiten
- Meer ouders zijn zich bewust van de effecten van alcohol en dragen verantwoordelijkheid voor alcoholpreventie bij hun minderjarige kinderen
- Problematisch gebruik is in een eerder stadium ontdekt, er is naar passend aanbod verwezen en ketensamenwerking is geoptimaliseerd
- Een alcoholarme fysieke en sociale omgeving is gestimuleerd
- Regelgeving en handhaving ondersteunen preventie-activiteiten en vice versa

Over deze resultaten kunnen we nu (nog) niet cijfermatig rapporteren, we doen dat wel op basis van kwalitatieve rapportages, gesprekken, bijwonen van activiteiten en klanttevredenheidsonderzoeken.

5.2 Handhaving

De resultaten voor 2014 zijn benoemd in het gemeentelijk handhavingsprogramma en zijn:

- Afhandeling van alle klachten drank- en horeca (verwacht aantal: 700)
- (Verscherpt) toezicht op naleving DHW bij 250 van de 1200 horecabedrijven conform de prioritering uit de handhavingsstrategie horeca. In deze prioritering worden aspecten als overlast, kenmerken van gebieden, incidenten en het soort horecagelegenheid meegewogen.
- Controle op leeftijdsgrenzen (18 jaar) bij supermarkten, slijterijen, café's en in openbare ruimte door integrale acties. Het controleren en sanctioneren van alcoholgebruik door jeugdigen in de openbare ruimte wordt meegenomen in de bestaande aanpak jeugdoverlast in de openbare ruimte.
- Controle van paracommerciële horeca (sportkantine, studentenverenigingen, buurthuizen etc.) op naleving van de DHW, met name op het (door)schenken van alcohol en op het naleven van de leeftijdsgrens. Na vaststelling van de nieuwe regelgeving voor paracommercie door de gemeenteraad, zal ook gecontroleerd worden op schenktijden.
- Regulier overleg met belanghebbende partijen (informatie over regelgeving).
- Verhoging van het aantal Halt-procedures voor jongeren onder de 18 jaar

6 Evaluatie

Eind 2014 evalueren we dit preventie- en handhavingsplan. We stellen op basis van de uitkomst van de evaluatie en het nieuwe collegeprogramma een nieuw plan op voor de periode 2015 tot en met 2018, gekoppeld aan de nota volksgezondheid.