

Preventie- en handhavingsplan Alcohol 2015-2018
Gemeente Lelystad

INLEIDING	3
1. PROBLEEMANALYSE	3
1.1 Schadelijke gevolgen	3
1.2 De cijfers	4
2. BELEIDSFOCUS	5
2.1 Doelgroep	5
2.2 Doelstellingen en monitoring	5
3. EDUCATIEVE ACTIVITEITEN	6
3.1 Campagnes	6
3.2 Alcoholverstrekker.....	7
3.3 Scholen.....	7
3.4 Ouders.....	8
4. REGELGEVENDE ACTIVITEITEN.....	9
4.1 Happy hours.....	9
4.2 Schenktijden paracommercie	10
4.3 Evenementen	10
4.4 Facultatieve regels	11
5. HANDHAVINGSACTIVITEITEN.....	11
4.1 Hotspots	12
4.2 Controles en sanctie	12
4.4 Monitoring en evaluatie.....	13
TOT SLOT	14
Coördinatie	14

INLEIDING

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) in werking getreden. De doelstelling van de nieuwe wet is het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren. Om drankmisbruik door jongeren beter aan te pakken is de wet op 1 januari 2014 aangescherpt op twee punten. De leeftijdsgrens voor alcohol is van 16 naar 18 jaar verschoven en in de wet is opgenomen dat gemeenten uiterlijk 1 juli 2014 over een preventie- en handhavingsplan alcohol moeten beschikken. Dit plan moet elke vier jaar gelijktijdig met de lokale nota gezondheidsbeleid worden vastgesteld.

Voor u ligt het preventie- en handhavingsplan alcohol van de gemeente Lelystad. Dit plan is gebaseerd op een integrale beleidsvisie waarbij preventie en handhaving maatregelen ingezet kunnen worden bij de aanpak van alcoholgebruik onder jongeren. Dit komt zowel ten goede aan de gezondheid van de inwoners van de gemeente als aan het tegengaan van alcoholgerelateerde problemen rond veiligheid en overlast, zoals vernielingen en geweld. Dit plan is onderdeel van het lokaal verslavingsbeleid dat is opgenomen in het 'gezondheidsbeleid 2015-2018' van de gemeente Lelystad. Naast inbedding in het gezondheidsbeleid is dit plan ook onderdeel van het handhavingsbeleid van de gemeente Lelystad.

Leeswijzer

De DHW is gericht op het voorkomen van alcoholgebruik onder jongeren. In hoofdstuk 1 wordt beschreven waarom het schadelijk is dat jongeren drinken en wordt ingegaan op de landelijke en lokale cijfers. In het preventie- en handhavingsplan wordt gewerkt op basis van een integrale beleidsvisie. In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat dat inhoudt en wordt uitleg gegeven van het preventiemodel van Reynolds (2003) dat ten grondslag ligt aan dit plan. Daarnaast wordt stil gestaan bij de doelgroep en de doelstellingen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt per hoofdstuk ingegaan op één van de drie pijlers van het preventiemodel, namelijk educatie, regelgeving en handhaving.

1. PROBLEEMANALYSE

Een belangrijke wijziging in de DHW is dat de leeftijdsgrens voor alcohol verschoven is van 16 naar 18 jaar. Per 1 januari 2014 geldt er één leeftijdsgrens van 18 jaar, zowel voor de verkoop van zwak alcoholhoudende drank als voor sterke drank. Jongeren onder de 18 zijn strafbaar als ze alcohol bij zich hebben in de openbare ruimte. Dit geldt zowel op straat, als op andere plekken die toegankelijk zijn voor publiek (bijvoorbeeld in een kroeg, winkelcentrum, stationshal of park).

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de gevolgen van alcoholgebruik op jonge leeftijd en de cijfers met betrekking tot het gebruik van alcohol door jongeren onder de 18 jaar in Lelystad.

1.1 Schadelijke gevolgen

Alcoholgebruik kan ongunstig zijn voor de ontwikkeling van de hersenstructuren. Juist als hersendelen in ontwikkeling zijn, zijn ze erg kwetsbaar voor deze giftige stof. Als er in de puberjaren veel wordt gedronken, ontwikkelt het brein zich minder goed. Vooral het drinken van veel alcohol in korte tijd is slecht voor het brein. Pubers met alcoholproblemen scoren lager dan andere jongeren op taalvaardigheid, intelligentie, aandacht en ruimtelijk inzicht. Overmatig alcoholgebruik kan dus gevolgen hebben voor het brein, maar vergroot ook de kans op verkeersongevallen, letselschade, (seksueel) geweld en onveilig vrijen. Vooral jongeren die veel drinken zijn vaker bij deze vormen van riskant gedrag betrokken. Als jongeren in hun puberjaren veel drinken, neemt de kans toe dat ze later problemen met hun drankgebruik krijgen. De problemen lopen uiteen van black-outs, ongevallen door alcoholgebruik, regelmatige dronkenschap en problemen met vrienden en familie (Van Dijkck e.a. 2005).

1.2 De cijfers

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 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 landelijk 36% van de 12-jarige jongens de afgelopen maand gedronken, in 2011 was dat 9,4% (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. Landelijk was bijna de helft van de jongeren van 16 jaar de afgelopen maand een keer dronken of aangeschoten, zo blijkt uit de cijfers van 2011 (Verdurmen e.a., 2012). 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).

Lelystad

Om inzicht te krijgen in de gezondheidstoestand van (groepen) inwoners wordt door de GGD Flevoland elke vier jaar een onderzoek gehouden onder de doelgroep senioren, volwassenen en jongeren. Dit gebeurt door middel van een vragenlijst die onder de doelgroep wordt verspreid. De enquête bestaat uit vragen op het gebied van gezondheid, zorg en welzijn.

Uit het meest recente onderzoek onder jongeren (Scholierenenquête 2010/2011) blijkt dat:

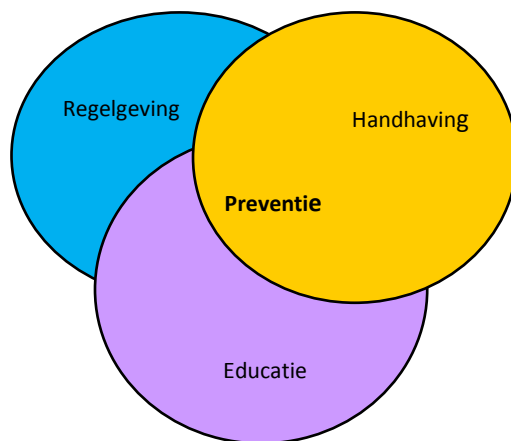
- 44% van de jongeren onder de 18 jaar in Lelystad heeft in de maand voorafgaand van het onderzoek alcohol gedronken. In de leeftijdscategorie 12-15 jaar heeft 25% van de jongeren gedronken en in de leeftijdscategorie 16-18 jaar 69%.
- Alcohol wordt meestal in het weekend gedronken. Van de jongeren die drinken is 23% de maand voorafgaand aan het onderzoek dronken geweest. Dit gebeurt vooral in de leeftijdsgroep 16-18 jaar (44%), in de groep 12-15 jaar was dat 10%.
- Bijna drie op de tien jongeren in Lelystad hebben in de twee weken voor het onderzoek vijf of meer drankjes per drinkgelegenheid gedronken (Binge drinking). Dit gebeurt over het algemeen door jongeren in de leeftijdscategorie 16-18 jaar (44% van de drinkers) maar ook in de leeftijdscategorie 12-15 jaar (13%). Het percentage bingedrinkers is onder jongens hoger dan onder meisjes.
- Uit het landelijk peilstationonderzoek van het Trimbos instituut van 2011 blijkt dat de meeste scholieren beginnen met drinken als zij tussen de 11 en 15 jaar oud zijn. De gemiddelde leeftijd waarop de jongeren in Flevoland voor het eerst alcohol dronken, ligt op 12,5 jaar.

Alcoholintoxicatie

In de zomer van 2010 is de samenwerking rondom de alcoholpoli van start gegaan tussen het ziekenhuis in Lelystad en Tactus. Jongeren die in verband met alcoholgebruik (bv ongeluk of intoxicatie) in het ziekenhuis terecht komen worden gemeld bij Tactus. Tactus houdt een gesprek met de jongeren en ouders over het alcoholgebruik. De gemiddelde leeftijd van de jongeren die binnen komen in het ziekenhuis is 15,6 jaar en het gemiddelde promillage is 1,8.

2. BELEIDSFOCUS

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. Onder jongeren van 16 jaar en ouder veranderde er echter weinig. Met het verhogen van de leeftijd naar 18 jaar zal de komende tijd ook ingezet moeten worden op deze doelgroep. De afgelopen jaren is gebleken 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. Voor een effectieve alcoholpreventie is daarom integraal beleid nodig dat inspeelt op verschillende factoren die het alcoholgebruik beïnvloeden. Als uitgangspunt wordt het preventiemodel van Reynolds (2003) gehanteerd 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. 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 preventie- en handhavingsplan staat daarom de omgeving van de jonge drinker centraal.



Figuur 1: Preventiemodel Reynolds

2.1 Doelgroep

De doelgroep van dit preventie- en handhavingsplan zijn jongeren 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. 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.

2.2 Doelstellingen en monitoring

Artikel 43a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. 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.

De centrale doelstelling op basis van de DHW is: *'afname van alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar'*.

Voor het monitoren van de doelstelling wordt gebruik gemaakt van de onderzoeken die uitgevoerd worden door de GGD.

Met betrekking tot de doelstelling: *Afname van alcoholgebruik onder de 18 jaar* wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de scholierenenquête 2010/2011 en 2015/2016 zodat het alcoholgebruik (in de afgelopen maand) van jongeren onder de 18 jaar vergeleken kunnen worden. Daarnaast worden de gegevens gebruikt van het FLEMOVO onderzoek van GGD Flevoland dat jaarlijks in klas 2 en klas 4 van het VO wordt uitgevoerd.

Met name veel alcohol drinken in korte tijd (binge drinking) is schadelijk voor jongeren onder de 18 jaar. Voor de monitoring van de doelstelling: *afname van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar* wordt daarom gekeken naar het aantal jongeren dat aan binge drinking doet. *Hiervoor worden de* zowel de scholierenenquête 2010/2011 en 2015/2016 gebruikt als de FLEMOVO. Daarnaast wordt gekeken naar het aantal jongeren dat in het ziekenhuis opgenomen wordt in verband met alcohol. Het kan hierbij gaan om jongeren die binnengebracht worden in verband met comazuipen maar ook ongevallen die gerelateerd zijn aan alcohol.

In hoofdstuk 3, 4 en 5 wordt aangegeven welke activiteiten er uitgevoerd worden om de doelstellingen te bereiken.

3. EDUCATIEVE ACTIVITEITEN

Het preventiemodel Reynolds (2003) kent 3 beleidspijlers, te weten: educatie, regelgeving en handhaving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de activiteiten die gepleegd worden op de pijler educatie. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat preventie activiteiten het beste gericht kunnen zijn op de omgeving van jongeren. Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om de sociale en professionele omgeving van jongeren. Daarom staan omgevingsgerichte educatieve activiteiten centraal in dit hoofdstuk. Het trimbos instituut onderscheid, bij de omgevingsgerichte educatieve activiteiten, drie doelgroepen die invloed kunnen hebben op het alcoholgebruik van jongeren, namelijk alcoholverstrekkers, scholen en ouders. Voordat ingegaan wordt op deze drie doelgroepen, wordt er allereerst kort beschreven op welke manier jongeren en hun omgeving geïnformeerd worden van de nieuwe regelgeving, namelijk via campagnes.

3.1 Campagnes

Een belangrijke wijziging in de DHW is dat de leeftijdsgrens voor alcohol verschoven is van 16 naar 18 jaar. Per 1 januari 2014 geldt er één leeftijdsgrens van 18 jaar, zowel voor de verkoop van zwak alcoholhoudende drank als voor sterke drank. Jongeren onder de 18 jaar zijn strafbaar als ze alcohol bij zich hebben in de openbare ruimte. Het is van belang dat jongeren en hun omgeving geïnformeerd worden over deze wijziging. Hier wordt zowel op landelijk als op lokaal niveau aandacht aan besteed. 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. Het Trimbos-instituut heeft al het schoolmateriaal en publieksinformatie aangepast aan de nieuwe leeftijdsgrens. Tactus verslavingszorg voert in Flevoland verschillende campagnes uit waarbij de leeftijdsgrens onder de aandacht gebracht wordt. Ook in de andere activiteiten van Tactus zal aandacht zijn voor de leeftijdsgrens.

3.2 Alcoholverstrekker

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.

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 bekwaamen zijn trainingsprogramma's ontwikkeld zoals SVH cursus, Barcode voor barpersoneel en de IVA (Instructie Verantwoord Alcoholgebruik) training voor barvrijwilligers en de Evenementen IVA. 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 het aanvragen van een drank & horeca vergunning voor de natte horeca en de paracommerciële inrichtingen is het volgen van de SVH cursus voor het barpersoneel verplicht. De barvrijwilligers in onder andere sportclubs, buurthuizen enz. zijn verplicht de IVA training te volgen.

3.3 Scholen

In Lelystad wordt het lokaal alcoholbeleid uitgevoerd door Tactus verslavingzorg. Een belangrijke 'vindplek' van jongeren en ouders is de school. Tactus voert op het voortgezet (speciaal) onderwijs en het MBO in Lelystad jaarlijks een monitorgesprek uit. Aan de hand van de uitkomst van de monitorgesprekken wordt per school in samenhang preventieactiviteiten uitgevoerd. Te denken valt aan het uitvoeren van gastlessen, het implementeren van elektronische lessen over roken, alcohol en drugs, deskundigheidsbevordering voor docenten, het implementeren van een genotmiddelenbeleid/middelenprotocol in samenwerking met de school en het organiseren van ouderavonden. Na afloop van preventieactiviteiten wordt met de school de uitvoering geëvalueerd en signalen besproken. Op alle scholen in Lelystad is het middelenprotocol ingevoerd samen met de zorg coördinatoren. In het kader van dit protocol nemen scholen contact op met Tactus als een jongere onder schooltijd alcohol of drugs gebruikt heeft. Tactus voert binnen een aantal dagen een gesprek met de jongere en de ouders.

Naast Tactus voert de GGD ook activiteiten die gerelateerd zijn aan alcohol uit op scholen. In de vierde klas van de middelbare scholen voert de GGD een onderzoek uit naar de leefstijl van jongeren (FLEMOVO). Aan de hand van dit onderzoek voert de GGD, in overleg met de school, leefstijllessen uit. Een van de onderwerpen is alcohol, hierin wordt de samenwerking met Tactus gezocht.

Risicjongeren

Sommige groepen jongeren zijn extra kwetsbaar voor het ontwikkelen van een verslaving. Voorbeelden hiervan zijn jongeren die verzuimen en kinderen van verslaafde ouders. Daarom wordt er binnen het onderwijs ingezet op preventieactiviteiten die nodig zijn voor kwetsbare jongeren. Dit kan door de inzet van geïndiceerde preventieactiviteiten met als doel jongeren te motiveren om na te denken over hun gebruik en waar nodig naar de zorg te leiden. Hiervoor wordt aansluiting gezocht met de Zorg Advies Teams (ZAT) en het begeleidingsoverleg van de scholen. In deze overleggen worden leerlingen van de school besproken waar zorgen over zijn. Tactus neemt structureel deel aan het ROC ZAT en is op afroep aanwezig bij het ZAT van het Voortgezet onderwijs.

Jongeren zullen zich niet uit zichzelf aanmelden bij een instelling voor verslavingszorg. Het is daarom van belang dat Tactus ook op andere manieren dan de school in contact komt met de doelgroep. Op het moment dat bij één van de netwerkpartners (o.a. scholen, speciaal onderwijs, jeugdzorg, politie, jeugd- en jongerenwerk, lokale jeugdnetwerken, boa's) of vanuit lokale jeugdnetwerken signalen over middelengebruik binnenkomen, stelt Tactus met behulp van een (gevalideerd) screeningsinstrument een diagnose op en maakt een inschatting van de ernst en fase van middelengebruik. Daaruit volgt een plan van aanpak met interventies of behandelmethoden, waarbij het uitgangspunt is om zo licht en zo kort mogelijk in te zetten, en zwaar genoeg om effectief te zijn.

3.4 Ouders

De school is een belangrijke pedagogische omgeving voor jongeren. Ook als het gaat om alcoholgebruik is de school een plek waar jongeren leren wat wel en niet verstandig is. 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 uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten die specifiek gericht zijn op ouders, zoals ouderavonden, is er bij de activiteiten van Tactus altijd aandacht voor ouders en worden zij zoveel mogelijk betrokken. Met name bij jongeren die onder invloed een delict begaan of binnen gebracht worden bij de spoedeisende hulp is het van belang dat ouders betrokken worden.

Leerstraf Alcohol

Jongeren - tussen de 12 en 18 jaar - die een delict of overtreding begaan die gerelateerd is aan alcohol, krijgen een doorverwijzing naar Halt. In plaats van het betalen van een boete, kunnen zij een leerstraf Alcohol volgen. Deze leerstraf wordt uitgevoerd door Tactus en is gericht op de jongeren en hun ouders.

Alcoholpoli

De alcoholpoli is een samenwerking tussen Tactus verslavingszorg en het MC Zuiderzee ziekenhuis. De alcoholpoli is voor alle jongeren (t/m 17 jaar) én hun ouders. Jongeren die in verband met alcoholgebruik (bv ongeluk of intoxicatie) in het ziekenhuis terecht komen worden gemeld bij Tactus. Tactus houdt een gesprek met de jongere en ouders over het alcoholgebruik. Na een analyse van de situatie, wordt de jongere gemotiveerd naar een interventie op maat, zoals voorlichting, opvoedingsondersteuning, motiveren naar een zorgaanbod.

Talk 'n Joy; Kinderen van verslaafde ouders

In Nederland hebben ongeveer 300.000 kinderen een vader en of moeder met alcoholproblemen. Deze jongeren lopen een verhoogd risico om zelf problematisch te gaan drinken. Talk 'n Joy is voor kinderen (van 8 tot 24 jaar) van verslaafde ouders. Talk 'n Joy is een club die 1 keer per maand bij elkaar komt onderleiding van een medewerker van Tactus. Er worden tijdens de bijeenkomsten verschillende leuke activiteiten (joy) gedaan, waarbij het geleerde (talk) wordt besproken. Tevens wordt er jaarlijks een vakantieweek georganiseerd.

4. REGELGEVENDE ACTIVITEITEN

De DHW geeft gemeenten verschillende verordenende bevoegdheden. Regelgeving is geen verplichtend onderdeel van het gemeentelijke preventie- en handavingsplan. Toch is het een onmisbare factor van een integraal alcoholbeleid (pijler 2 van het preventiemodel Reynolds (2003). Om die reden wordt in dit hoofdstuk uiteengezet hoe in Lelystad gebruik wordt gemaakt van de verordende bevoegdheid.

De nieuwe DHW verplicht de gemeente om voor 1 januari 2014 een verordening vast te stellen met betrekking tot paracommerciële instellingen. Dit kan door middel van een aparte verordening of door deze regels op te nemen in de Algemene plaatselijke verordening (APV). Vanwege praktische overwegingen is gekozen voor een afdeling in de APV, omdat de regels met betrekking tot de horeca al zijn opgenomen in de APV en op deze manier alles bij elkaar staat.

Op 17 september 2013 heeft de raad besloten om de APV te wijzigen op o.a de volgende onderdelen:

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

4.1 Happy hours

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, is het volgende artikel opgenomen in de APV:

Artikel 2:34F Verbod happy hours

Het is 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 desbetreffende horecalokaliteit op of het desbetreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.

De DHW maakt het niet mogelijk happy hours geheel te verbieden, maar de meest excessieve acties (meer dan 40% korting) kunnen wel worden afgetopt middels dit artikel.

Convenant Veilig Uitgaan

Gemeente Lelystad, Politie Flevoland, het openbaar ministerie en de georganiseerde horeca hebben samen een Convenant Veilig Uitgaan afgesloten. Hierin is onder andere opgenomen dat de horecaondernemer zich in het bijzonder onthoudt van verkoopbevorderende activiteiten inzake alcoholhoudende dranken, zoals het organiseren van zogenaamde happy hours of soortgelijke activiteiten.

4.2 Schenktijden paracommercie

De nieuwe DHW verplicht de gemeente een verordening vast te stellen met betrekking tot paracommerciële instellingen. Enerzijds is deze verplichting in het leven geroepen ter voorkoming van oneerlijke mededinging waarbij in acht moet worden genomen dat er geen onnodige beperkingen aan de paracommerciële instellingen moeten worden opgelegd. Anderzijds kan door het vastleggen van schenktijden overmatig alcoholgebruik worden beperkt.

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 ochtends vroeg tot 's avonds laat geconfronteerd worden met het alcoholgebruik van anderen.

Bij het stellen van regels en het bepalen van de schenktijden heeft de raad onderscheid gemaakt naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon te weten sportverenigingen, buurthuizen e.d en overige paracommerciële rechtspersonen. Dit heeft geresulteerd in de volgende regels

Artikel 2:34B Regulering paracommerciële rechtspersonen

1. Paracommerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van sportieve aard verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
 - a. Maandag tot en met vrijdag vanaf 17:00 uur en tot 23:00 uur;
 - b. zaterdag vanaf 12:00 uur en tot 24:00 uur; en
 - c. zondag vanaf 12:00 uur en tot 23:00 uur.
2. Paracommerciële rechtspersonen waarbij het faciliteren van sociale interactie direct voortvloeit uit de doelstellingen verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank vanaf 12:00 uur en tot 23:00 uur.
3. Overige paracommerciële rechtspersonen kunnen alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekken op:
 - a. Maandag tot en met vrijdag vanaf 17:00 tot 02:00 uur en
 - b. zaterdag en zondag vanaf 13:00 tot 03:00.
4. Een paracommercieel rechtspersoon kan *onverminderd het bepaalde in lid 1, 2 en 3* alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekken:
Vanaf 1 uur voor de aanvang en tot uiterlijk 2 uur na afloop van een activiteit die wordt uitgeoefend in verband met de statutaire doelen van de rechtspersoon.
5. Een paracommercieel rechtspersoon kan tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn, alcoholhoudende drank verstrekken tot maximaal 6 bijeenkomsten.
6. De schenktijden zoals vermeld in lid 1 zijn hierbij onverminderd van toepassing.

NB mogelijk worden schenktijden bij de volgende herziening van de APV nog aangepast en de omschrijving van de paracommerciële activiteiten nog gepreciseerd.

4.3 Evenementen

Het naleven van de leeftijdsgrens voor alcohol is moeilijk voor veel alcoholverstrekkers weten we uit onderzoek (Roodbeen e.a., 2014). 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. Het evenementenbeleid van de gemeente Lelystad wordt in 2014 herzien waarbij dit onderwerp meegenomen wordt.

4.4 Facultatieve regels

Naast de verplicht vast te stellen regels biedt de nieuwe DHW meer mogelijkheden om op lokaal niveau invulling te gaan geven aan het alcohol beleid en het tegengaan van overmatig alcoholgebruik onder jongeren zoals:

- Koppelen leeftijden aan sluitingstijden.
- Tegengaan van prijsacties detailhandel.
- Sanctioneren detailhandel bij verkoop aan jongeren onder de 18 jaar.
- Aan banden leggen verkoop alcohol tijdens evenementen.

De wenselijkheid om hieromtrent verordende- en beleidsregels op te nemen zal integraal moeten worden benaderd met inzet van voorlichting, beleid, regelgeving en handhaving. Hoe de extra mogelijkheden die de DHW biedt worden ingevuld wordt op een later te bepalen tijdstip uitgewerkt en aan u aangeboden. Een integraal voorstel om te komen tot effectief alcoholbeleid vanuit zowel veiligheids- als gezondheidsdoelstellingen zal worden voorbereid door de afdelingen Beleid, Economie & Vastgoedontwikkeling en Dienstverlening.

5. HANDHAVINGSACTIVITEITEN

In de vorige twee hoofdstukken zijn de beleidspijlers educatie en regelgeving beschreven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de activiteiten die uitgevoerd worden op de pijler 3: Handhaving. Met de gewijzigde DHW (per 1 januari 2013) is de gemeente toezichthouder geworden voor de hele DHW. Handhaving van de wetgeving rond alcoholverstrekking aan jongeren is een relatief nieuwe taak voor de gemeente. De gemeente Lelystad heeft zich voorbereid op deze nieuwe taken door het opleiden van boa's en het opnemen van de taken in het handhavingsuitvoerings -programma. Voor de implementatie is gebruik gemaakt van de kennis en ervaringen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die voorheen de (landelijke) verantwoordelijkheid had voor de handhaving van de DHW en ervaringen die opgedaan zijn door uitgevoerde pilots in gemeenten. Op basis van deze ervaringen is met betrekking tot de uitvoering van de DHW handhavingstaken gekozen voor een programmatische aanpak, waarbij de volgende stappen zijn onderscheiden:

1. Hotspots inventariseren
2. Controles en sanctie
3. Effectmeting en evaluatie

Zoals eerder aangegeven ligt de gemeentelijke prioriteit in het preventie- en handavingsplan, zowel als het gaat om preventie als om handhaving, bij de problemen rondom alcoholverstrekking aan minderjarigen.

Leeftijdsgrens 18 jaar

Het toezicht op en de handhaving van de speerpunten in dit plan zijn ingebed in de risicoanalyse en uitvoering van alle handavingsopgaven van de DHW. Tijdens integrale controles wordt gecontroleerd op het aspect van alcohol verstrekking aan minderjarigen maar er is ook capaciteit beschikbaar voor specifieke controles gericht op leeftijdsgrenzen.

4.1 Hotspots

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. Hotspot zijn alcoholverstrekkers waar jongeren (tot 25 jaar) alcoholhoudende drank proberen te kopen. Op basis van de risicoanalyse zijn de hotspots vastgesteld en deze worden eens per jaar herijkt. Daarbij worden de volgende settings gehanteerd:

- Supermarkten
- Slijterijen
- Horeca
- Evenementen
- Sportkantines
- Jongerencentra
- Scholen
- Openbare ruimte

Met behulp van een risicoanalyse wordt per hotspot de kans op overtreden in kaart gebracht. Die kans wordt bepaald op basis van ervaringen en kenmerken zoals deurbeleid, het gebruik van leeftijdscontrolesystemen, openingstijden, doelgroep en naleving.

Risicoanalyse

Om uitvoering te geven aan het toezicht op de verstrekkers wordt een risico gestuurde planning gemaakt met een bijbehorende prioritering. Hierbij is aansluiting gezocht bij de risicoanalyse opgenomen in het meerjarenplanplan handhaving fysieke leefomgeving welke wordt toegepast op de verschillende handavingsopgaven uit het jaarlijks op te stellen handavingsuitvoeringsprogramma. Daarbij worden hotspots ingedeeld in risicoklassen volgens onderstaande tabel.

Klasse	Opmaak
I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

De klasse-indeling is afhankelijk van factoren als het effect van activiteiten op de veiligheid, gezondheid en fysieke leefomgeving. De risicoklasse bepaalt in belangrijke mate de controlefrequentie, daarnaast spelen het naleefgedrag en de houding van een horeca ondernemer of exploitant een rol. Ook kunnen politieke, regionale of landelijke speerpunten worden meegewogen.

4.2 Controles en sanctie

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 overige taken op grond van de DHW. Elk jaar worden met het herijken van de hotspots tevens de handavingsprioriteiten opnieuw vastgesteld. Zoals hierboven al is uiteengezet maken het toezicht op en de handhaving van de alcoholverstrekkers en alcoholgebruik onderdeel uit van een integraal uitvoeringsprogramma en sanctiestrategie. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de controles en sancties met betrekking tot de leeftijdsgrens.

Tijdens de bijeenkomst die georganiseerd is vanwege de inwerkingtreding van de Nieuwe DHW is aangekondigd dat alle inrichtingen - commercieel, paracommercieel en supermarkten worden bezocht. Dit om een goed beeld te krijgen van het naleefgedrag, zodat in de navolgende jaren

risicogestuurde toezicht kan worden gehouden. Dit houdt in dat in de jaren daarna niet alle inrichtingen bezocht hoeven te worden maar dat aan de hand van de uitkomsten bepaald kan worden bij welke instellingen extra toezicht nodig is.

Controles

Doel van de controles is nagaan of de regels uit de DHW worden nageleefd. Bij niet naleving van de regels wordt een maatregel genomen, dit kan het opleggen van een boete zijn maar ook een vooraanschrijving voor een bestuursrechtelijke maatregel. Er zijn verschillende vormen van toezicht die toegepast kunnen worden:

Basiscontrole

Naast inspecties op de leeftijdsgrens is het zaak de vergunningen 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.

Integrale controles

De inrichtingen worden waar mogelijk integraal gecontroleerd zowel bouwkundig, als op aspecten van brandveiligheid en de DHW. Tijdens deze controles wordt ook gecontroleerd op alcoholverstrekking aan minderjarigen en wordt (signaal) toezicht uitgevoerd voor doorschenken.

Leeftijdsgrens/dronkenschap inspectie

Hotspots met een hoog risico worden vaker bezocht, afhankelijk van het naleefgedrag en het aantal klachten. Voor deze hotspots worden in het Handhavinguitvoeringsprogramma en toezichtsplannen extra uren gereserveerd. Gestreefd wordt naar een controlefrequentie van minimaal 2 keer per jaar voor de hotspots met een zeer hoog en hoog risico. Indien nodig worden bij specifieke hotspots meerdere controles uitgevoerd. Voor de hotspots met een beperkt risico volstaat 1 controle per jaar en goed naleefgedrag kan worden beloond met minder controles. Voor evenementen geldt dat zij altijd worden bezocht en de frequentie daarvan hangt af van het soort evenement. Tijdens een evenement als Dance Tour zijn er meerdere en intensievere controles noodzakelijk.

De inspecties zullen met name in de weekenden plaats vinden, tenzij de risicoanalyse anders bepaalt. Tijdens de integrale controles waarbij o.a. wordt gecontroleerd op leeftijdsgrens/ dronkenschap is de toezichthouder opvallend zichtbaar aanwezig (mbv herkenbare kleding).

Het beboeten van jongeren

Tot nu toe werden jongeren met name vanuit de voorlichtende/preventieve sfeer benaderd. Met de inwerkingtreding van de DHW is het ook mogelijk om jongeren te beboeten als zij alcohol drinken en/of bij zich hebben. Het beboeten van jongeren kan naast het bestraffende aspect ook preventief werken. Het blijft echter van belang dat jongeren en ouders goed worden voorgelicht en dat de handhaving zich ook richt op het in gesprek gaan met deze jongeren. In plaats van een boete bestaat de mogelijkheid om (via Halt) de leerstraf Boete of Kanskaart op te leggen.

Sanctiestrategie

De afhandeling van de geconstateerde overtredingen voor leeftijdsgrens door de verstrekkers worden afgehandeld volgens de integrale sanctiestrategie voor de Drank & Horeca. Bij overtredingen van een verstrekker wordt direct opgetreden.

4.4 Monitoring en evaluatie

In het jaarlijkse op te stellen handavingsuitvoeringsprogramma (Hup) worden mede op basis van dit preventie- en handavingsplan doelen geformuleerd met de daarbij behorende indicatoren om te bepalen of de doelstelling is behaald. Het Hup wordt jaarlijks geëvalueerd waarbij de effecten van de handhaving en het naleefgedrag worden meegenomen.

TOT SLOT

Voor een effectieve alcoholpreventie is integraal beleid nodig dat inspeelt op verschillende factoren die het alcoholgebruik beïnvloeden. 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 preventie- en handhavingsplan staat daarom de omgeving van de jonge drinker centraal. Preventie en handhaving hebben hierin hun eigen rol maar zijn gericht op het versterken van elkaar. Zo wordt niet alleen ingezet op de drie pijlers van het preventiemodel Reynolds (2003) maar ook op de overlap van deze drie pijlers (figuur 1). Juist in deze overlap is het integrale preventiebeleid terug te zien.

Coördinatie

Het preventie- en handhavingsplan moet volgens de DHW opgenomen worden in het lokaal gezondheidsbeleid. Het plan is daardoor onderdeel van de portefeuille van de wethouder Gezondheidszorg en, met betrekking tot de DHW, de burgemeester. De ambtelijke coördinatie van het plan ligt bij de afdeling beleid. Aangezien het om integraal beleid gaat, ligt er tevens een belangrijke rol bij de afdeling Dienstverlening (VTO). De monitoring en evaluatie van het plan wordt daarom integraal opgepakt. Hierbij worden ook de GGD en Tactus verslavingszorg betrokken.