

Preventie- en handhavingsplan alcohol 2022-2025

December 2021



NIX18

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Aanleiding	3
Integraal beleid	3
NEO	3
1. Huidige situatie	4
Landelijke ontwikkelingen	4
Cijfers jongeren	4
Verkrijgen van alcohol door minderjarigen	4
De Noord-Veluwe	4
2. Beleidsfocus	5
Doelstellingen	6
Uitgangspunten voor beleid	7
Community building	7
Omgevingsbenadering	7
Integrale beleidsvisie	7
Doelgroepen	7
Doelstellingen gezondheidsnota 2021-2025	8
3. Acties preventie en handhaving	9
Pijler 1: Educatie en bewustwording	9
Pijler 2: Vroegsignalering / preventie	10
Pijler 3: Beleid en regelgeving	10
Pijler 4: Handhaving	11
Algemeen	11
Specifiek	11
Sanctiemaatregelen	12
Bijlagen	14
Bijlage 1: Sanctiestrategie / -maatregelen	14
Spoedeisende bestuursdwang	16
Sanctietabel	17
Bijlage 2: Sanctietabel horeca	18

Inleiding

Aanleiding

Op grond van de Alcoolwet artikel 43a) is de gemeente onder andere de verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving van de Alcoolwet en heeft de wetgever bepaald dat de gemeenteraad iedere vier jaar een preventie- en handavingsplan alcohol vaststelt.

Artikel 43a van de Alcoolwet geeft aan dat het preventie- en handavingsplan alcohol (PHP) in ieder geval moet bevatten:

- a) wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handavingsbeleid alcohol;
- b) welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, vooral onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's, zoals de gezondheidsnota;
- c) de wijze waarop het handavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- d) welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Gemeenten zijn de belangrijkste uitvoerders van de Alcoolwet geworden. Zowel op juridisch-, handavings-, en educatief vlak is de gemeente de regisseur van het alcoholbeleid. De gemeente is dus verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening tot aan het toezicht op de naleving van de Alcoolwet.

Integraal beleid

De Alcoolwet raakt verschillende beleidsterreinen, onder meer:

- Gezondheidsbeleid
- Jeugdbeleid
- Horecabeleid
- Openbare orde en Veiligheid.

Om invulling te kunnen geven aan de doelen van de Alcoolwet is een integrale benadering vanuit deze beleidsvelden noodzakelijk.

NEO

De gemeenten Nunspeet, Elburg en Oldebroek hebben de afspraak gemaakt om deze nota zoveel mogelijk gezamenlijk op te stellen. Wij werken al samen voor zover het gaat over de publieke gezondheid. Tegelijk met deze nota verschijnt de nieuwe gezondheidsnota 2022-2025. In deze nota wordt aandacht besteed aan een gezonde leefstijl, preventie en middelengebruik. Bij de uitvoering van het PHP volgen we het activiteitenprogramma van de gezondheidsnota.

1. Huidige situatie

Landelijke ontwikkelingen

Sinds 1 juli 2021 vervangt de Alcoholwet de voorgaande Drank- en Horecawet. Hierin zijn verdere verscherpingen aangebracht om jongeren zo laat mogelijk in aanraking te laten komen met alcohol. Niet alleen het openbaar nuttigen van alcohol als minderjarige is nu strafbaar, maar ook het bezitten van alcohol. Daarnaast zijn ook volwassen strafbaar die alcohol op een openbare plek doorgeven aan minderjarigen. Op deze manier wil de overheid het gebruik van alcohol onder minderjarigen nog verder terugdringen. Deze verscherpingen zijn in lijn met de gewenste vermindering van alcoholgebruik over het algemeen. De Gezondheidsraad adviseert maximaal één glas alcohol per dag te nuttigen. Het percentage volwassenen wat zich hieraan houdt stijgt sinds 2014: van 37,4% tot 44,4% (2020).¹ Dit is ook terug te zien in de verkoop van alcohol. Sinds 2000 daalt de totale verkoop van alcohol.

Cijfers jongeren²

Sinds 2003 is het alcoholgebruik onder jongeren fors gedaald, zowel bij jongens als bij meisjes. Ook het aantal scholieren dat heeft gebinged (vijf of meer glazen bij één gelegenheid) neemt sindsdien flink af. Het percentage wat ooit gedronken heeft is teruggelopen van 84% (2003) tot 45% (2015). Vanaf 2015 zien we echter dat de daling is gestabiliseerd. De alcoholvrije drankjes zijn onder de jongeren populair. Bijna één op de 10 (9%) van de scholieren van 12 t/m 16 jaar drinkt tenminste wekelijks alcoholvrije dranken als bier, wijn of cider.

Jongeren kunnen na overmatig alcoholgebruik in het ziekenhuis belanden. Het aantal ziekenhuisopnames nam jaarlijks toe tot 2012. In 2017 was het aantal meldingen het laagst met 166, waarna dit weer steeg tot 279 in 2019. Het aantal ongevallen op de spoedeisende hulp, waar zover bekend alcohol bij betrokken was, is in 2019 geschat op bijna 19 duizend.

Verkrijgen van alcohol door minderjarigen

Alcohol mag alleen verkocht worden aan volwassenen, maar het nalevingsonderzoek van deze regels laat zien dat minder dan 2 op de 5 pogingen mislukt. In horecagelegenheden, cafetaria's en sportkantines komt het aantal mislukte pogingen niet hoger dan 30%. Naast dat jongeren het nog lukt om alcohol zelf te kopen geeft meer dan de helft aan het te krijgen van ouders (24%) of vrienden (34%).

De Noord-Veluwe

In vergelijking met de regio Noordoost-Gelderland scoort de Noord-Veluwe in alle opzichten gunstiger. Zowel het aantal jongeren wat ooit heeft gedronken of recent bingedrinker was als het aantal recente en zware drinkers ligt lager. Daarbij stemmen minder ouders in met alcoholgebruik.

The logo consists of the word 'NIX' in a bold, black, sans-serif font, followed by the number '18' in a large, white, outlined font.

¹ Gezondheidsenquête CBS, 2020

² Trimbos, 2021

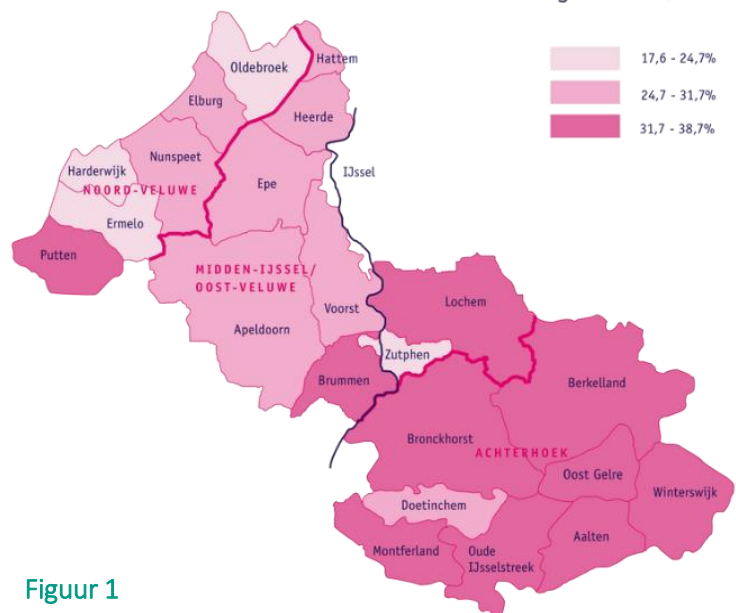
Alcoholgebruik jongeren (in procenten)		(GGD NOG & Statline, 2019)		
	Doelgroep	Noord-Veluwe 2015 / 2019	Noord- en Oost- Gelderland 2015 / 2019	Landelijk
Heeft ooit alcohol gedronken (een glas of meer)	Scholieren	31 / 28	37 / 35	32
Heeft recent alcohol gedronken	Scholieren	28 / 24	33 / 31	26
Is recent bingedrinker	Scholieren	18 / 17	23	18
Ouders stemmen in met alcoholgebruik	Scholieren	- / 18	25	-
Drinkt niet of maximaal 1 glas per dag	Jongvolwassenen	- / 22	20	-
Is een zware drinker	Jongvolwassenen	27	29	-

Tabel 1 . Alcoholgebruik van jongeren op de Noord-Veluwe

Oldebroek

In onze gemeente ligt het alcoholgebruik lager dan in Noord- en Oost-Gelderland (NOG), maar is het percentage tweedeklassers dat recent alcohol heeft gedronken gelijk gebleven tussen 2015 en 2019. Daarbij heeft in Oldebroek 15% van de middelbare scholieren recent alcohol gedronken (figuur 1³), terwijl dit in andere gemeenten oploopt tot 40%. Vergeleken met de Noord-Veluwe scoren wij lager op het gebied van zware drinkers. Zo is het aantal jongvolwassenen wat een zware drinker is in Oldebroek 20%, terwijl dit op de Noord-Veluwe gemiddeld 27% is.⁴ Ouders stemmen in Oldebroek minder in met het alcoholgebruik dan in NOG. Wel stijgt het aantal scholieren dat aangeeft alcohol te verkrijgen van ouders, van 11% (2015) naar 17% (2019).

Middelbare scholieren die recent alcohol hebben gedronken, 2019



Figuur 1

³ Herdrukt van GGD NOG, 2019, geraadpleegd van <http://www.kvnog.nl>

⁴ Kompasvolksgezondheid Noord- en Oost-Gelderland, jeugdmonitor GGD NOG, 2019

2. Beleidsfocus

Doelstellingen

De gemeente streeft ernaar dat haar jonge inwoners gezond, veilig en kansrijk kunnen opgroeien. Alcohol hoort daar niet bij, in elk geval niet tot het 18e jaar. Voor (jong)volwassenen adviseert de Gezondheidsraad (Gezondheidsraad, 2015) zowel mannen als vrouwen om geen alcohol te drinken of in ieder geval niet meer dan één standaardglas alcohol per dag. Een sociale en fysieke omgeving die uitnodigt en stimuleert tot het gewenste gedrag is ondersteunend aan deze ambitie. Daarom zetten wij in op een adequate naleving van de Alcoholwet, het versterken van de sociale omgeving rondom jongeren en het faciliteren van een fysieke omgeving die gezond gedrag stimuleert.

Op basis van de Alcoholwet kunnen drie algemene hoofddoelstellingen worden onderscheiden:

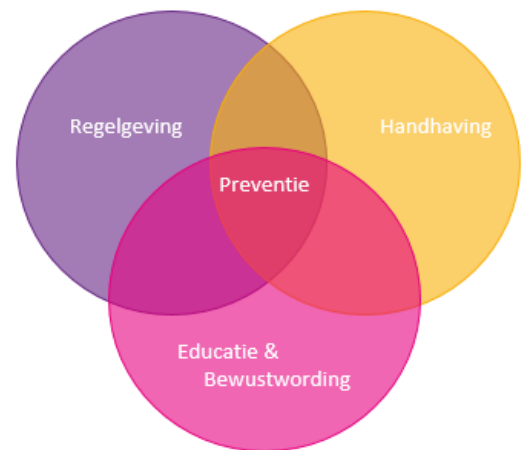
1. Afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar.
2. Afname 'binge drinken' voor de jeugd tot 24 jaar.
3. Afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar. Voor de leeftijdsgroep 18 tot 24 jaar ligt de nadruk op het 'binge drinken'. 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 vooral 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 gesteld op 18 jaar. Het toezicht op de naleving van deze leeftijdsgrens wordt als een belangrijke prioriteit beschouwd binnen het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid.

Voor 18-24 jarigen gaat het vooral om het voorkomen van overmatig alcoholgebruik, ook wel 'binge drinken'. De uitgaansavonden zijn hierbij een belangrijk risico moment gezien de oververtegenwoordiging van de leeftijdsklasse tot 24 jaar in het uitgaansleven én de relatie van alcohol met het uitgaansleven (met de daarbij behorende risico's op dronkenschap, soms uitmondend in een intoxicatie) blijft dit een belangrijk aandachtspunt. Naast gezondheidsproblematiek is veiligheidsproblematiek een belangrijke motivatie om aandacht te besteden aan deze leeftijdsgroep.

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. Kort gezegd: terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren.



Figuur 2

Uitgangspunten voor beleid

Community building

In dit plan beschrijven we hoe wij preventief te werk gaan, educatie en handhaving bieden tegen schadelijke gevolgen van alcohol bij onze jeugd. Om resultaat te bereiken is de bijdrage van iedereen in de gemeenschap nodig: scholen, sportverenigingen, ouders, ondernemers. Daarom betrekken we deze partijen bij de uitvoering. Gezamenlijk zetten we in op een gezonde bevolking, zonder alcoholgebruik onder de 18 jaar en met verantwoorde alcoholverstrekking aan en verantwoord alcoholgebruik door jongvolwassenen.

Omgevingsbenadering

De systeemtheorie van Holder (1998) maakt duidelijk dat alcoholgebruik altijd het resultaat is van een combinatie van factoren. De persoon, zijn sociale omgeving 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 fysieke en sociale omgeving van de drinker beïnvloeden. In de omgeving van de jonge drinker spelen locaties waar alcohol verstrekt wordt, alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol. Het Preventie- en handhavingsplan richt zich op deze omgevingsinvloeden.

Integrale beleidsvisie

Het preventiemodel van Reynolds (2003) borduurt voort op de systeemtheorie van Holder (zie 3.2.2.) Het preventiemodel kent drie beleidspijlers:

1. Educatie
2. Regelgeving
3. Handhaving.

De pijlers staan deels op zichzelf maar overlappen elkaar ook (figuur 2). Juist in de overlap is het integrale preventiebeleid terug te zien: het model maakt duidelijk dat niet alleen educatie maar ook regelgeving en handhaving bijdragen aan het voorkómen van (problemen door) alcoholgebruik. Dit Preventie- en handhavingsplan is gebaseerd op deze integrale beleidsvisie.

Doelgroepen

De primaire doelgroep van dit preventie- en handhavingsplan zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Deze doelgroep bereiken we ook via verstrekkers van alcohol. Zo komen we tot de verdeling van onderstaande (sub)doelgroepen:

- | | |
|---|--|
| 1. Gebruikers | a. Jongeren onder de 18 jaar
b. Jongvolwassenen van 18 jaar t/m 24 jaar |
| 2. Verstrekkers | a. Commerciële horeca (zoals cafés)
b. Paracommerciële horeca en verstrekkers zonder winstoogmerk (zoals sportverenigingen) |
| 3. Niet-vergunningsplichtige verstrekkers | a. Professioneel betrokkenen (zoals supermarkten)
b. Persoonlijk betrokkenen (zoals ouders)
c. Andere betrokkenen |

Doelstellingen gezondheidsnota 2021-2025

Gelijktijdig met de uitwerking van dit preventie- en handavingsplan wordt er door de Noord-Veluwse regiogemeenten gewerkt aan regionaal gezondheidsbeleid. Eén van de speerpunten is de gezamenlijke oriëntatie op de implementatie van het IJslandse preventiemodel.

Het IJslandse preventiemodel is een primaire preventieaanpak gericht op het creëren van een positieve leefomgeving, waarin jongeren gezond, veilig en kansrijk kunnen opgroeien, zonder middelengebruik. De uitgangspunten hierbij zijn om als volgt te werken:

1. Evidence based: onderzoek stuurt de praktijk aan.
2. Community based: organisaties en personen in de omgeving van jongeren worden zoveel mogelijk betrokken.
3. In dialoog: continue dialoog tussen onderzoek, beleid en praktijk.
4. Duurzaam: lange termijn commitment en investering is nodig.

Het model focust op belangrijkste omgevingsfactoren die het risico op middelengebruik verkleinen of juist vergroten, te weten gezin, peergroep, school en vrije tijd. Het onderschrijft de community-based aanpak die beschreven staat bij de uitgangspunten voor beleid (3.2.1).

Na vaststelling van de regionota wordt onderzocht óf het IJslandsmodel toepasbaar is voor de regio. Indien wordt besloten tot het daadwerkelijke toepassen van dit model zal de uitwerking lokaal worden vormgegeven samen met partners. Eind 2022 is hier meer duidelijkheid over.

3. Acties preventie en handhaving

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke preventie- en handhavingsacties de gemeente, aan de hand van de beschreven pijlers, gaat uitvoeren om de doelstellingen te bereiken. Hierbij wordt een sterk accent gelegd op preventie-activiteiten. Met een positieve benadering van de omgeving van jongeren, zoals ouders, scholen en sportverenigingen, kan de handhavingsinzet waarschijnlijk worden beperkt.

Pijler 1: Educatie en bewustwording

Het creëren van publiek draagvlak voor de doelen van het gewenste alcoholmatigingsbeleid is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol beleid. Een belangrijke factor daarbij is de omgeving van de drinker, die door tal van sociale, culturele en religieuze aspecten gestalte krijgt in bepaalde normen. Kernbegrippen binnen deze pijler zijn bewustwording en communicatie. Het gaat niet slechts om brede steun en begrip voor het beleid te verkrijgen, maar ook om te bevorderen dat inwoners het beleid naleven. Daarbij is van belang:

1. Het vergroten van kennis over de ernst van de risico's; bewustwording daarvan bij het algemene publiek of bij specifieke doelgroepen.
2. De inhoud van de beleidsmaatregelen en de normen bekend maken die aan het gewenste beleid ten grondslag liggen.
3. De resultaten van het gevoerde beleid bekend maken aan het publiek.

Tabel 2. Acties bij de pijler educatie en bewustwording

Actie	Doelgroep
Organiseren van en aansluiten bij verschillende activiteiten en (voorlichtings)- bijeenkomsten over alcohol	Jongeren en hun ouders / verzorgers
Informatie en voorlichting over alcohol tijdens PGO (preventief gezondheidsonderzoek)	Leerlingen groep 7 basisschool en hun ouders en klas 2 voortgezet onderwijs
Aanbieden van IVA trainingen (instructie verantwoord alcohol schenken) aan barvrijwilligers	Barvrijwilligers sportverenigingen en multifunctionele accommodaties
Brievenactie aan ouders van 12-jarigen met informatie over alcoholgebruik door hun kind en waar zij terecht kunnen met vragen	Ouders van kinderen die de basisschool verlaten
Preventieprojecten gericht op het vergroten van weerbaarheid, probleemoplossende en sociale vaardigheden van kinderen	Groep 7 en 8 basisschool
Preventielessen rondom weerbaarheid en alcohol voortgezet onderwijs	Voortgezet onderwijs (klas 2)

Actie	Doelgroep
Communicatiecampagne NIX18: lokaal aanhaken met artikelen in lokale kranten en vrijblijvend hulpmiddelen bieden aan sportverenigingen.	Inwoners gemeente Oldebroek, sportverenigingen

Pijler 2: Vroegsignalering / preventie

Het ontdekken van alcoholproblemen in een vroeg stadium biedt de meeste kans op herstel en voorkomt ernstigere alcoholschade. Hoe eerder hulp wordt geboden, hoe groter het effect en hoe lager de kosten.

Tabel 3. Acties bij de pijler vroegsignalering en preventie

Actie	Doelgroep
Bespreken van risicojongeren (op meerdere gebieden) met het Veiligheidshuis NOG	Risicojongeren
Opzoeken van jongeren op straat en in gesprek gaan met deze jongeren en hun ouders over onder andere alcoholgebruik	Jongeren en hun ouders
Regulier overleg gemeenten, jongerenwerk en wijkagent. Bespreken van de “probleemjongeren” om zorgelijke signalen vroegtijdig op te pakken. Ouders worden benaderd als er sprake is van alcoholgebruik/misbruik.	Risicojongeren en hun ouders
Toepassen en evalueren convenanten met scholen, MFA (met sportgelegenheid) en sportclubs (met kantine)	Sportverenigingen, MFA's

Pijler 3: Beleid en regelgeving

Regels stellen, naleven en handhaven blijken van grote invloed te zijn op alcoholgebruik. De kracht van goede regelgeving zit niet zozeer in het stellen van een regel als wel in de naleving en de handhaving ervan. De gemeentelijke beleidsintenties met betrekking tot beleid- en regelgeving zijn:

- Bevorderen van de alcoholmatiging;
- Balans vinden tussen belangen van paracommercie en commerciële ondernemers;
- Alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde tegengaan.

Samenwerking met politie, ondernemers, bestuursleden van paracommerciële instellingen, GGD, Koninklijk Horeca Nederland enz. is essentieel.

Tabel 4. Acties bij de pijler beleid en regelgeving

Actie	Doelgroep
-------	-----------

Toepassen horecaconvenanten	Horeca/ sportverenigingen/dorpshuizen
Voorlichting over beleid, regelgeving tijdens toezicht en handhaving	Alcoholverstrekkers en gebruikers
Periodiek overleg met de horeca	KHN afdeling Noord Veluwe
Alcoholmatiging paracommercie: de verkrijgbaarheid van alcohol voor jongeren in (sport)kantines en dorpshuizen moeilijker maken	Paracommercie (dorpshuizen, sportkantines)
Informerende naleving Alcoholwet en drank- en horecaverordening	Inwoners gemeente Oldebroek, horeca, paracommercie

Pijler 4: Handhaving

Algemeen

Het primaire doel van handhaving op het gebied van alcohol is bevordering van de naleving van de regels omtrent het verstrekken en consumeren van alcohol. Dit ter voorkoming van schadelijk alcoholgebruik (onder jongeren) en alcohol gerelateerde openbare ordeproblemen. De gemeente wil met dit plan de gezondheid van haar inwoners bevorderen en de openbare orde en veiligheid waarborgen door middel van het uitoefenen van toezicht en daar waar nodig te sanctioneren.

De gemeentelijke prioriteit ligt in dit plan bij de problemen rondom alcoholverstrekking aan minderjarigen en het voorkomen van dronkenschap onder jongvolwassenen.

Handhaving van overtredingen van regels bij of krachtens de Alcoholwet gesteld vindt plaats op grond van het handhavingsprotocol gemeente Oldebroek. In het handhavingsprotocol wordt beschreven wanneer welke handhavingsinstrumenten uit de Alcoholwet zullen worden ingezet ter handhaving van overtredingen en welk stappenplan daarbij gevolgd wordt.

De gemeente kan niet alles controleren. Er is ook primair een grote rol weggelegd voor ondernemers en paracommerciële rechtspersonen zelf. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid om de regels van de Alcoholwet na te leven en moeten in de eerste plaats zelf het toezicht op zich nemen. De gemeente zal hen stimuleren en de ruimte geven om zelf maatregelen te treffen om de naleving van de Alcoholwet te verbeteren.

Jaarlijks worden de toezichtstaken en handhavingsprioriteiten geconcretiseerd in het Handhaving uitvoeringsprogramma (HUP). In het HUP staat beschreven hoe praktisch uitvoering wordt gegeven aan de handhaving.

Specifiek

Hieronder is weergegeven hoe met name uitvoering wordt gegeven aan de handhaving van de Alcoholwet. Hierbij werken de handhavers nauw samen met de politie, justitie, Tactus Verslavingszorg, Stichting Halt en jongeren- en straathoekwerk.

Tabel 5. Acties bij de pijler handhaving

Actie	Doelgroep
Basiscontroles naleving DHW op aanwezigheid en actualiteit vergunning of ontheffing en het voldoen aan de voorschriften	(para)commerciële horeca-inrichtingen. Worden minimaal 2 maal per jaar bezocht.
Controle bij grootschalige evenementen (ontheffing art 35 DHW): • Drankverstrekking aan minderjarigen • Doorschenken van alcohol aan personen die zich in een kennelijke staat van dronkenschap bevinden • Alcoholgebruik op straat • Wederverkoop	Bezoekers en organisatie evenementen
Leeftijdsgrenzen-controles op verstrekking alcoholhoudende drank aan jongeren onder 18 jaar	(para)commerciële horeca-inrichtingen, supermarkten en evenementen
Toezicht illegale horeca-activiteiten (jeugdketen, strijd met DHW of bestemmingsplan of oneerlijke concurrentie)	Hele gemeente
Communicatie over handhavingsacties en communicatie over de uitkomsten hiervan via lokale/sociale media	Inwoners, (para)commerciële horeca-inrichtingen en supermarkten
Hotspots (gelegenheden waar veel jongeren komen). Hotspots worden vaker gecontroleerd dan andere locaties. Hieronder vallen bijvoorbeeld de hangplekken.	Jongeren onder de 18 jaar
Controle specifieke maatregelen APV en Alcoholwet • Verbod op hinderlijk drankgebruik op de openbare weg (op aangewezen plekken). • Verbod op samenscholing en het zonder redelijk doel aanwezig zijn in publieke ruimten • Maatregelen tegen baldadigheid • Sluitingsuur voor horecabedrijven	Inwoners en jongeren onder de 18 jaar.
Controles jeugdketen. Alleen controle indien hier daadwerkelijk behoefte aan is. Klachten omwonenden, signalen van politie of jongerenwerker	Jongeren onder de 18 jaar.
Mystery-onderzoek. Dit onderzoek voeren MysteryKids uit die, zonder dat de ondernemer hiervan op de hoogte is, een leeftijdsgebonden product proberen te kopen. De uitkomsten van deze aankoopogingen bieden inzicht in mate waarin ondernemers de wet naleven en in de directe beschikbaarheid van producten voor minderjarige jongeren.	Jongeren onder de 18 jaar

Sanctiemaatregelen

De sanctiestrategie is een belangrijk onderdeel van de handhaving. In de sanctiestrategie (handhavingsprotocol) is vastgelegd hoe de gemeente reageert wanneer zij constateert dat regels uit de DHW of voorschriften die verbonden zijn aan de DHW-vergunningen en ontheffingen niet worden nageleefd.

Het belang van een sanctiestrategie is dat een gemeente vooraf kenbaar maakt hoe ze gebruik maakt van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Daarbij is van belang deze bevoegdheid te gebruiken met inachtneming van wettelijke bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Degene die de regels niet naleeft kan in ons handhavingsprotocol lezen welke overheidsreactie hij kan verwachten.

In het handhavingsprotocol is beschreven welke bestuurlijke sancties worden genomen als de regels worden overtreden. Daarmee is bij een bepaalde overtreding duidelijk welke sanctie er geldt en wat eventuele vervolgstappen in het traject zijn. De sancties zijn bij herhaling van de overtredingen oplopend van aard. Naast toezicht en handhaving op de directe artikelen uit de Alcoholwet is er ook toezicht op artikelen die in de APV zijn vastgelegd. Korteitshalve wordt voor de nadere inhoud en toepassing van het handhavingsprotocol verwezen naar de bijlage 1 en 2.

Bijlagen

Bijlage 1: Sanctiestrategie / -maatregelen

De Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht en de Alcoholwet geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen. Het betreft:

- Opleggen van een last onder bestuursdwang, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens de gemeente ongedaan wordt gemaakt (artikel 125 van de Gemeentewet en afdeling 5.3 van de Awb). Hieronder valt ook het sluiten en verzegelen van gebouwen en terreinen. De kosten van het toepassen van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de overtreder.
- Opleggen van een last onder dwangsom, waarbij onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag de overtreding ongedaan moet worden gemaakt en/of voortduren en herhaling moet worden voorkomen. De last kan ook preventief worden opgelegd (afdeling 5.4 van de Awb).
- (Tijdelijke) sluiting van de inrichting ingevolge de APV, de Alcoholwet en artikel 174 Gemeentewet.
- Ontzeggen van de toegang tot een ruimte indien in strijd met de Alcoholwet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 AW).
- Intrekken van de vergunning op grond van artikel 31, eerste lid (imperatief) en artikel 31, tweede en derde lid (facultatief) van de Alcoholwet.
- Opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 44a Alcoholwet en Alcoholbesluit)
- Schorsen van de vergunning (artikel 32 AW)
- Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel (three-strikes-out: artikel 19a AW).

De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), voorheen belast met toezicht op de naleving van de Alcoholwet, hanteerde een interventiebeleid waarbij een onderscheid werd gemaakt in drie soorten overtredingen:

- I. *ernstige overtredingen*:
overtreding met een ernstig risico voor de gezondheid of de veiligheid van de mens of een overtreding met een ernstig risico dat snel ingrijpen van de overheid vereist);
- II. *overtredingen*:
handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen met een zodanig karakter, dat er weliswaar geen sprake is van een ernstige overtreding, maar dat de handeling of gedraging dusdanig ongewenst is dat herhaling van de overtreding moet worden voorkomen, mede ter voorkoming van het ontstaan van een ernstige overtreding; en
- III. *geringe overtredingen*:
handelingen of gedragingen, die niet in overeenstemming zijn met de wettelijke voorschriften en normen, maar welke niet - ook niet bij herhaalde handeling of gedrag - leiden tot een (ernstige) overtreding).

Het “Alcoholbesluit” gaat uit van een driedeling in beboetbare gedragingen:

- A. administratieve tekortkomingen;
- B. overige geboden en verboden; en
- C. speerpunten illegale exploitatie en overtreding leeftijdsgrenzen.

Een voorbeeld van een administratieve tekortkoming (boetecategorie A) is het niet in de inrichting aanwezig hebben van een afschrift van de vergunning (artikel 29, tweede lid Alcoholwet). Een voorbeeld van illegale exploitatie (boetecategorie C) is het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf zonder dat daartoe een vergunning is aangevraagd (artikel 3 Alcoholwet). Een voorbeeld van overtreding van de leeftijdsgrenzen (ook boetecategorie C) is het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (artikel 20, eerste lid Alcoholwet). Alle overtredingen die bestuurlijk beboetbaar zijn en niet in categorie A of C vallen, worden beboet volgens het tarief behorend bij categorie B. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten in een slijterij (artikel 14, eerste lid, Alcoholwet).

In navolging van het interventiebeleid van de NVWA en de categorisering zoals die in het Alcoholbesluit is opgenomen, is ervoor gekozen om uit te gaan van 3 categorieën. De categorieën zijn van licht naar zwaar:

Categorie A	De overtredingen in deze categorie zijn van minder ernstige overtredingen, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.
Categorie B	De overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie B worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn voor overtredingen die normaliter onder categorie A zouden vallen.
Categorie C	Deze overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen waarbij het gaat om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor de volksgezondheid of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

Voor het handhaven wordt het volgende stappenplan gehanteerd:

Overtreiding	Acties
Categorie A	Stap 1 → brief met hersteltermijn Indien niet tijdig hersteld: Stap 2 → waarschuwing voornemen met hersteltermijn bekendmaken termijn zienswijze Indien niet tijdig hersteld: Stap 3 → herstelsanctie en/of bestuurlijke boete Indien niet tijdig hersteld: Stap 4 → (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of ten uitvoer leggen bestuursdwang
Categorie B	Stap 1 → waarschuwing voornemen met hersteltermijn bekendmaken termijn zienswijze Indien niet tijdig hersteld: Stap 2 → herstelsanctie en/of bestuurlijke boete Indien niet tijdig hersteld: Stap 3 → (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of ten uitvoer leggen bestuursdwang
Categorie C	Stap 1 → direct bestuurlijke boete of herstelsanctie (zo kort mogelijke begunstigingstermijn)

In de praktijk zal moeten blijken wat de best passende handhavingsstrategie is. Wordt direct ingezet op het waar mogelijk toepassen van de bestuurlijke boete of wordt daar juist terughoudend mee omgesprongen? Een bestuurlijke boete vraagt veel van de toezichthouder. Een goed boeterapport is daarbij van wezenlijk belang en dient aan veel zwaardere eisen te voldoen dan een rapport van bevindingen dat kan worden gebruikt voor bestuurlijke sancties als bestuursdwang en dwangsom. Vooral nog zal eerder worden gekozen voor bestuurlijke handhaving.

Spoedeisende bestuursdwang

Spoedeisende bestuursdwang in de vorm van sluiting van een openbare inrichting kan bijvoorbeeld geschieden wanneer:

- daar door misdrijf verkregen voorwerpen zijn verworven, voorhanden zijn of worden overgedragen dan wel zijn bewaard of verborgen;
- daar wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning dan wel verlof is verleend;
- zich daar andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van die ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;

- daar is gehandeld in strijd met het bepaalde in de Opiumwet.

Sanctietabel

De mogelijke overtredingen en de bestuurlijke opvolging die daarop kan worden toegepast is weergegeven in de bijbehorende sanctietabel (bijlage 2).

Bijlage 2: Sanctietabel horeca

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

AW: Alcoolwet

A: administratieve tekortkoming

B: overige geboden

C: speerpunten illegale exploitatie en overtreding leeftijdsgrenzen

Artikel	Overtreding	Toelichting	Categorie	Bestuurlijke actie	Sanctie per:	Begintigings- termijn	Bestuurlijke boete in euro's <u>bij <50 werknemers</u>	Bestuurlijke boete in euro's <u>bij 50 > werknemers</u>
3 AW	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning, wel zicht op legalisatie		A	Last onder dwangsom € 1.500,-	Week	2 weken	680	1360
3 AW	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning, geen zicht op legalisatie		C	Last onder dwangsom € 5.000,- Last onder bestuursdwang	Week n.v.t.	2 weken Max 1 week	1360	2720
4 lid 1 AW i.c.m. 2:34b en 2:34g APV	Paracommercieel horecabedrijf houdt zich niet aan de schenktijden voor alcoholhoudende drank		B	Last onder dwangsom € 1.000,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
4 lid 1 AW i.c.m. 2:34h APV	Paracommercieel horecabedrijf schenkt alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard of niet-verenigingsgebonden bijeenkomsten	Geldt voor bijeenkomsten waar geen ontheffing o.g.v. art.2:34i APV voor is verleend of voor bijeenkomsten boven het max. aantal vanuit convenant (dorpshuizen)	B	Last onder dwangsom € 1.000,-	Overtreding	1 dag	1020	2040

4 lid 5 AW	Ontheffing niet aanwezig		A	Last onder dwangsom € 750,-	Overtreding	1 dag	680	1360
8 AW	Leidinggevende voldoet niet (langer) aan één of meerdere aan hem gestelde vereisten	Artikel 31 AW verplicht in dat geval tot intrekking van de vergunning	C	Intrekking vergunning	n.v.t.	1 tot 12 weken, afhankelijk van vereiste	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
9 AW	Geen registratie van barvrijwilligers of reglement aanwezig in een paracommercieel horecabedrijf		A	Last onder dwangsom € 750,-	Week	1 week	680	1360
10 AW	Inrichting voldoet niet langer aan één of meerdere gestelde inrichtingseisen	Artikel 31 AW verplicht in dat geval tot intrekking van de vergunning	C	Intrekking vergunning	n.v.t.	1 tot 12 weken, afhankelijk van inrichtingsaanpassingen	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
12 AW	Verstekken van alcoholhoudende drank in een niet op de vergunning vermelde lokaliteit		A	Last onder dwangsom € 1.500,-	week	2 weken	1020	2040
13 lid 1 AW	Verbod op verstekken alcoholhoudende drank op een terras of in een horeca-inrichting voor gebruik elders dan ter plaatse		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720
13 lid 2 AW	Verbod op verstrekking alcoholhoudende drank in een slijterij voor gebruik ter plaatse	Slechts toegestaan indien <u>een</u> <u>klant erom vraagt</u> de alcoholhoudende drank eerst te proeven	B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720
14 lid 1 AW	Verbod andere bedrijfsactiviteiten in slijtersbedrijf		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040

14 lid 2 en 15 lid 1 AW	Verbod kleinhandel op terras of in horecalokaliteit		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
16 AW	Verbod automatenverkoop alcohol	m.u.v. hotelkamers	B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
17 AW	Verbod verstrekken alcoholhoudende drank anders dan in gesloten verpakking	Dit geldt voor supermarkten en slijterijen, niet voor horeca-inrichtingen	B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
18 lid 1 en 2 AW	Verbod verkoop zwak-alcoholhoudende drank aan particulieren anders dan in slijtersbedrijf	m.u.v. : - Winkels waar in overwegende mate levensmiddelen of tabak en aanverwante artikelen of uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken al dan niet tezamen met alcoholvrije dranken worden verkocht (bv. supermarkten, tabakszaken, poeliers, delicatessenzake, slagers, viswinkel, melk- en groentezaken en speciaalzaken in bijvoorbeeld bier of wijnen); - een warenhuis met een levensmiddelenafdeling met een vloeroppervlakte van tenminste 15m ² waarop een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte eetwaren wordt verkocht; - een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin hoofdzakelijk gerede eetwaren voor gebruik te plaatse en elders dan ter plaatse plegen te worden verkocht, niet	C	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720

		zijn de een horecalokaleiteit (bw cafetaria's, snackbars e.d.)						
18 lid 3 AW	Geen duidelijk onderscheid tussen zwak- alcoholhoudende drank en alcoholvrije drank in de ruimte van het levensmiddelenbedrijf		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
19 lid 1 AW	Verbod op bestelservice sterke drank voor ander bedrijf dan slijtersbedrijf en partijencatering		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
19 lid 2 AW	Verbod bestelservice zwak- alcoholhoudende drank, anders dan vanuit de in het artikel genoemde uitzonderingen		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
20 lid 1 AW	Verkoop alcohol aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt	Is ook van toepassing op verstrekking alcohol aan een persoon van 18 jaar of ouder, maar drank is kennelijk bestemd voor een persoon jonger dan 18 jaar	C	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	Max. 1 uur	1360	2720
20 lid 3 AW	Niet duidelijk aangegeven leeftijdsgrenzen		A	Last onder dwangsom € 750,-	Overtreding	1 dag	680	1360
20 lid 4 AW	Toelaten van een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeert in een slijt- of horecalokaleiteit		B	Last onder dwangsom € 1.500,-	Overtreding	Max. 1 uur	Niet mogelijk (art 44a AW)	Niet mogelijk (art 44a AW)
20 lid 5 AW	Dienst doen in een slijt- of horecalokaleiteit in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van psychotrope stoffen		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	Max. 1 uur	Niet mogelijk (art 44a AW)	Niet mogelijk (art 44a AW)
21 AW	Verbod op verstrekken alcoholhoudende drank indien redelijkerwijs moet worden vermoed dat dit tot verstoring van de		C	Last onder bestuursdwan g	Overtreding	Max. 1 uur	Niet mogelijk (art 44a AW)	Niet mogelijk (art 44a Aw)

	openbare orde, veiligheid of zedelijkheid zal leiden.			Sluiting alcoholverkoop				
22 lid 1 AW	Verbod alcoholhoudende drank te verstrekken in tankstations of winkels gelegen langs een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 als autoweg aangeduide weg.		B	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720
22 lid 2 AW	Bij AMvB opgelegd verbod op verstrekking alcoholhoudende drank in stadions betaald voetbal en gebouwen van gezondheids- en onderwijsinstellingen en in zwembaden	Geen AMvB vastgesteld, dus geen verbod van kracht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1360	2720
24 lid 1 en 2 AW	Geen leidinggevende of vereiste persoon aanwezig in horeca- of slijtersbedrijf		B	Last onder dwangsom € 1.500,-	Overtreding	1 dag	1020	2040
24 lid 3 AW	Verbod personen jonger dan 16 jaar dienst te laten doen in een bedrijf waar alcohol wordt verstrekt		B	Last onder dwangsom € 1.500,-	Overtreding	Max. 1 uur	1020	2040
25 lid 1 AW	Verbod aanwezigheid alcoholhoudende drank anders dan in horeca- of slijtersbedrijf behoudens een aantal in dit artikel genoemde uitzonderingen		C	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720
25 lid 2 AW	Verbod nuttiging alcoholhoudende drank ter plaatse anders dan in een horeca- of slijtersbedrijf, behoudens een aantal in dit artikel genoemde uitzonderingen		C	Last onder dwangsom € 2.500,-	Overtreding	1 dag	1360	2720
25 lid 3 AW	Verbod alcoholhoudende drank in vervoermiddel wat in gebruik is voor het uitoefenen van kleinhandel, behoudens een aantal in dit artikel genoemde uitzonderingen		A	Last onder dwangsom € 1.500,-	Overtreding	1 dag	Niet mogelijk door burgemeester (art 44a AW), wel door NVWA (art. 44aa lid 1 AW)	Niet mogelijk door burgemeester (art 44a AW), wel door NVWA (art. 44aa lid 1 AW)

29 lid 3 AW	Vergunning en/of aanhangsel zijn niet aanwezig in de inrichting		A	Last onder dwangsom € 750,-	Overtreding	1 dag	680	1360
30 AW	Vergunninghouder heeft geen melding gedaan van wijziging van de inrichting	Imperatieve intrekingsgrond art. 31 AW	C	Intrekking vergunning	n.v.t.	1 week	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
30a lid 1 AW	Geen melding nieuwe leidinggevende of doorhaling van leidinggevende dat deze geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering	Imperatieve intrekingsgrond art. 31 AW	C	Intrekking vergunning	n.v.t.	1 week	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
31 lid 1 AW	Vrees dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid	Imperatieve intrekingsgrond art. 31 AW	C	Intrekking vergunning	n.v.t.	1 dag	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
31 lid 2 AW	Handelen in strijd met vergunningvoorschriften of regels uit de AW	Facultatieve intrekingsgrond	B	Schorsing vergunning (art. 32 AW) Intrekking vergunning	Overtreding	1 week	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
31 lid 3 AW	Resultaat Wet Bibob en minimaal 3x weigering bijschrijving om een leidinggevende bij te schrijven op aanhangsel	Facultatieve intrekingsgrond	B	Schorsing vergunning (art. 32 AW) Intrekking vergunning	Overtreding	1 week	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
35 lid 1 AW	Zonder ontheffing zwak-alcoholhoudende drank verstrekken	Ontheffing geldt voor bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen	C	Last onder bestuursdwang Sluiting alcoholverkoop	Overtreding	Max. 1 uur	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
35 lid 2 AW	Niet voldoen aan beperkingen/voorschriften die zijn gekoppeld aan de ontheffing		B	Last onder bestuursdwang Sluiting alcoholverkoop	Overtreding	Max. 1 uur	1020	2040

35 lid 4 AW	Ontheffing niet aanwezig		A	Last onder dwangsom € 750,-	Overtreding	Max. 1 uur	680	1360
38 lid 1 AW	Verboden ter zake van een vergunning of ontheffing onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken.		B	Last onder dwangsom € 1.500,-	Overtreding	1 uur	1020	2040
44 lid 1 AW	Bevoegdheid alcoholverkoop ontzeggen aan de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die in een periode van 12 maanden ter plaatse driemaal art. 20 lid 1 heeft overtreden.		C	Bevel – indien nodig op grond van art. 44 lid 4 met toepassing van een last onder bestuursdwang.	Overtreding		Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
45 AW	Alcoholhoudende drank aanwezig hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen of voor consumptie gereed hebben onder de 18 jaar	m.u.v. personen van 16 en 17 jaar die in dienst zijn bij een horecabedrijf of werkzaam als barvrijwilliger	*	Strafrechtelijk (PV)	n.v.t.	n.v.t.	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
45a AW	Het is personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, verboden op voor publiek toegankelijke plaatsen anders dan bedrijfsmatig alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt		*	Strafrechtelijk (PV)	n.v.t.	n.v.t.	Niet mogelijk (art. 44a AW)	Niet mogelijk (art. 44a AW)
2:48 APV	Verboden op een openbare plaats alcoholhoudende drank en/of middelen of daarop gelijkende waar te nuttigen of te gebruiken of bij zich te hebben met het kennelijk doel dat op een openbare plaats te nuttigen of te gebruiken	Geldt voor een door het college aangewezen gebied	*	Strafrechtelijk (PV)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.