

Preventie- en handhavingsplan alcohol 2018-2020



| Inhoudsopgave | Pagina |
|---|---------------|
| Voorwoord | 4 |
| 1 Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.2 Resultaten beleid 2015-2016 | 5 |
| 1.3 Leeswijzer | 5 |
| 2 Achtergrond en resultaten beleid 2015-2016 | 6 |
| 2.1 Achtergrond | 6 |
| 2.2 Resultaten beleid: Alcohol- en drugsgebruik jongeren in Limburg-Noord 2015-2016 | 7 |
| 2.3 Cultuur alcoholgebruik | 8 |
| 2.4 Activiteiten 2015-2016 | 8 |
| 3 De kaders/doelstellingen | 9 |
| 3.1 Landelijke kaders/doelstellingen | 9 |
| 3.2 Regionale kaders | 10 |
| 3.3 Lokale kaders | 11 |
| 4 Visie op alcohol- en drugsbeleid | 13 |
| 4.1 Het belang van preventie | 13 |
| 4.2 Doelstellingen en beoogde resultaten | 13 |
| 4.3 Doelgroepen | 13 |
| 4.4 Meersporenbeleid | 16 |
| 4.5 Onze aanpak | 16 |
| 5 Evaluatie en monitoring | 17 |
| 5.1 Evaluatie | 17 |
| 5.2 Monitoring | 17 |
| 5.3 Financiën | 17 |
| 6. Handhavings- en sanctiekader Drank- en horecawet 2018-2020 | 18 |
| 6.1 Aanleiding | 18 |
| 6.2 Uitgangspunten handhavend optreden | 18 |
| 6.3 Basis handhaven | 19 |
| 7. Definities en wettelijke basis/categorie overtredingen | 19 |
| 7.1 Definities overtreding | 19 |
| 7.2 Wettelijke basis | 20 |

| | |
|--|-----------|
| 8.Werkwijze | 21 |
| 8.1 Werkwijze toezichthouder | 21 |
| 8.2 Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet | 21 |
| 8.3 Uitvoeringsstrategie | 23 |
| 8.4 Bepalen zwaarte maatregel | 23 |
| 8.5 Frequentie controle horecabedrijven/hotspots | 24 |
| 9. Bijlagen | 25 |
| 9.1 Handhavings- en sanctiekader leeftijdsgrenzen alcohol bij een HOTSPOT; | |
| 9.2 Handhavings- en sanctiekader leeftijdsgrenzen alcohol bij (g)een HOTSPOT; | |

Voorwoord

Nederlandse jongeren drinken veel, vaak en al op jonge leeftijd ten opzichte van jongeren in Europa. In de gemeente Venlo wonen ongeveer 15.000 jongeren tussen de 12 en 25 jaar. De meeste van deze jongeren hebben wel eens alcohol gedronken of zijn van plan dit te gaan doen. Op zich is daar niets mis mee, als het maar op een verantwoorde wijze gebeurt; geen alcohol voor je 18^e en daarna met mate.

Blootstelling aan alcohol, maar ook aan drugs tijdens de jeugd, kan tot schadelijke gevolgen leiden. Het is belangrijk om maatregelen samen met partners te treffen om het alcohol- en drugsgebruik onder met name jongeren te beperken.

Voor u ligt het preventie- en handavingsplan alcohol 2018-2020. Dit beleidsplan geeft een brede aanpak weer om het middelengebruik te beperken. In het plan is aandacht voor zowel preventie als handhaving en er wordt een koppeling gemaakt tussen jeugd-, gezondheids- en veiligheidsbeleid. Omdat alcohol het genotmiddel is dat het meest door jongeren wordt gebruikt ligt de nadruk in deze nota op het aanpakken van het (overmatig) alcoholgebruik en in mindere mate op drugsgebruik. Het onderwerp roken ("Op weg naar een rookvrije generatie") valt onder het Gezondheidsbeleid van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling; dit is geen openbare orde gerelateerd onderwerp en komt hier slechts zijdelings aan de orde.

Dit preventie- en handavingsplan is geschreven voor de jaren 2018 tot en met 2020 en vervangt het Integraal alcohol- en drugsbeleid voor jongeren in Venlo 2015-2016 en het Handavings- en sanctiekader Drank- en horecawet gemeente Venlo 2015-2016. 2017 is het overgangsjaar waarin dit plan geschreven is. Het plan loopt parallel aan het lokaal gezondheidsbeleid Venlo 2017-2020 "Vitaal Venlo" en sluit ook aan op het "Beleidsplan jeugd, Positief opgroeien en opvoeden, in een bijzondere tijd in Venlo 2016-2018".

In het nog door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen uitvoeringsplan Nix 18 voor de periode 2018 – 2020 worden de concrete activiteiten opgenomen om ons doel – het voorkomen/ beperken van het schadelijk alcohol- en drugsgebruik door jongeren – te realiseren.

Er is voor gekozen de benaming van het lokale beleid gericht op jongeren en alcohol en drugs "Lekker friz!" te veranderen in "NIX 18 alcohol- en drugspreventie jongeren". Regionaal is daar ook al voor gekozen, omdat gebleken is dat de benaming "Lekker friz!" niet tot de verbeelding sprak en ook weinig bekendheid genoot onder jongeren. De website van "Lekker friz" werd weinig bekeken en wordt inmiddels ook niet meer gebruikt door de regiogemeenten. Bij toekomstige acties zal het landelijke NIX 18 logo worden gebruikt en de landelijke toolkit. Dit is veel eenduidiger en duidelijker voor de doelgroep.

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Venlo

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 2014 is de laatste wijziging van de Drank- en Horecawet in werking getreden. Op basis van deze wet is de gemeenteraad verplicht een handavings- en preventieplan vast te stellen, dat gelijk oploopt met het lokale gezondheidsbeleid. Het eerste preventie- en handavingsplan op basis van deze nieuwe wet liep voor een periode van twee jaar (Integraal alcohol- en drugsbeleid voor jongeren in Venlo 2015-2016 en Handavings- en sanctiekader Drank- en horecawet gemeente Venlo 2015-2016). Dit plan heeft een looptijd van ruim drie jaar zodat het gelijk oploopt met het Gezondheidsbeleid Venlo Vitaal 2017-2020, dat in maart 2017 door uw raad is vastgesteld.

Het beleid is zoals al gezegd niet nieuw voor de gemeente. Het lokale beleid werd vanaf 2015, net als in de regiogemeenten in Noord- en Midden-Limburg "Lekker Friz!"-beleid genoemd, als opvolger van het "Kloeken en blowen"-beleid.

Besloten is inmiddels om bij de landelijke campagne Nix 18 aan te sluiten en de term "Lekker friz!" te vervangen door "Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren". Dit omdat Nix 18 inmiddels bekender is en duidelijk weergeeft waar het om gaat. Regionaal is ook reeds voor de benaming Nix 18 gekozen en is de benaming "Lekker friz!" losgelaten.

1.2 Resultaten beleid 2015-2016

Uit de Gezondheidsmonitor Jeugd 2015-2016 van de GGD blijkt dat de hoeveelheid alcohol die de jongeren in Limburg-Noord drinken ten opzichte van 2013 iets is gedaald.

De concrete aanpak zoals die in dit nu voorliggende preventieplan is opgenomen is voor een groot deel gebaseerd op de uitkomsten van vorengenoemd GGD-onderzoek onder jongeren van het tweede en vierde leerjaar voortgezet onderwijs. Het rapport dat op dit onderzoek is gebaseerd geeft aan dat de leeftijd waarop jongeren starten met het drinken van alcohol nog steeds erg laag ligt (12,9 jaar), alhoewel die lager was. Het percentage 15- en 16-jarigen dat alcohol drinkt ofwel recent dronken of aangeschoten was, is hoger in onze regio dan gemiddeld genomen over heel Limburg. Venlo steekt echter weer positief af tegenover de regio.

Gelukkig kunnen we aangeven dat uit het onderzoek ook naar voren komt, dat jongeren in Limburg-Noord minder alcohol zijn gaan drinken. Of die afname toe te schrijven is aan het beleid Lekker Friz!/Nix18 kunnen we niet zonder meer stellen, maar het is aannemelijk dat het er wel toe bijgedragen heeft. Ook landelijk is er positief nieuws te melden: cijfers van het Trimbosinstituut geven aan dat minder Nederlandse jongeren op jonge leeftijd alcohol drinken en dat ze ook op andere gebieden zoals drugsgebruik braver zijn dan ooit.

Ondanks deze positieve ontwikkeling is er nog altijd een grote groep ouders die het alcoholgebruik van hun kinderen geen probleem vindt. Het positieve beeld laat onverlet dat er nog altijd risicogroepen zijn die het minder goed doen: vmbo-jongeren, jongeren uit gebroken gezinnen en kinderen uit de minst welvarende gezinnen behoren tot deze risicogroepen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we een duidelijk beeld van de achtergrond van het alcohol- en drugsgebruik door jongeren en de resultaten van het beleid 2015-2016. In hoofdstuk 3 vindt u een overzicht van de landelijke, regionale en lokale kaders en de doelstellingen ten aanzien van het middelengebruik. Vervolgens geven we in hoofdstuk 4 onze visie op het alcohol- en drugsbeleid weer. Daarbij komen de meersporenbenadering die we hanteren, de beoogde resultaten en de doelgroepen aan bod. Monitoring en evaluatie van het preventiebeleid staan centraal in hoofdstuk 5 en de financiën bespreken we ten slotte in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 komt het handavingsgedeelte aan de orde.

2 Achtergrond en resultaten beleid 2015-2016

2.1 Achtergrond

Alcoholgebruik: jongeren drinken weer minder en minder vroeg

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 waar het ging om binge drinken, dat wil zeggen meer dan vijf glazen alcohol op één avond¹.

Kinderen beginnen te jong met alcohol drinken en drinken daarbij ook nog eens te veel. Nederlandse kinderen beginnen gemiddeld op een leeftijd van 12,9 jaar met drinken. Hoewel het aantal kinderen van 12 tot 14 dat drinkt is gedaald, is het drinkgedrag van 15-plussers al vele jaren te hoog. Voor alle leeftijden geldt dat zodra jongeren drinken, ze vaak teveel drinken. Het aantal jongeren dat met een alcoholintoxicatie door een kinderarts in een ziekenhuis wordt behandeld, is nog steeds te hoog, evenals het aantal eerste hulpbehandelingen in het ziekenhuis wegens ongevallen, geweldpleging of zelfbeschadiging waarbij alcohol een rol heeft gespeeld.

In 2016 waren er 8 alcoholintoxicaties van jeugdigen in het Vie curi ziekenhuis te Venlo en voor 2017 zijn dat er tot nu toe ook 8 (oktober 2017). De jaren ervoor is dit niet door het ziekenhuis geregistreerd.

Effecten alcoholgebruik

Alcoholgebruik is ongunstig voor de ontwikkeling van de hersenstructuren van pubers. Juist als hersenen in ontwikkeling zijn, zijn ze erg kwetsbaar voor deze giftige stof. Blootstelling aan alcohol tijdens de jeugd kan tot geheugen-, leer- en concentratieproblemen leiden.

Hersenen die in ontwikkeling zijn (tot het 23^e levensjaar) zijn het meest kwetsbaar.

Alcoholgebruik vergroot de kans op verkeersongevallen, letselschade en onveilig vrijen en geweld, omdat door alcohol remmingen wegvallen.

Jongeren die voor hun 15^e jaar met drinken zijn begonnen lopen vier maal zoveel risico op alcoholverslaving als jongeren die op hun 21^e jaar zijn begonnen. Ook krijgen deze kinderen een “wake-up call” bij het drinken van een slokje. Hun systeem wordt wakker gemaakt en vanaf het eerste slokje krijgt het lichaam interesse in drank. Het stofje uit alcohol wordt door het lichaam herkend als iets aangenaams. Daar wil het vaker iets van hebben. Alcohol heeft namelijk invloed op het beloningssysteem. Jongeren die vroeg beginnen met drinken, gaan minder op zoek naar andere en gezondere prettige prikkels wanneer ze al op jonge leeftijd de beloning van alcohol hebben leren kennen. Vanaf de wake-up call gaat ieder mens steeds meer drinken, jongeren in het bijzonder. Het is daarom belangrijk om het startmoment door te schuiven naar een latere levensfase, naar een moment waarop het brein verder ontwikkeld is.

Het is bekend, dat de maatschappelijke schade als gevolg van alcoholgebruik landelijk jaarlijks meer dan 2,5 miljard euro bedraagt. Daarbij kan gedacht worden aan gezondheidszorg, (huiselijk) geweld, verkeersongevallen, schade in de openbare ruimte, arbeidsverzuim en dergelijke. Bovendien neemt het schoolverzuim toe van jongeren die regelmatig alcohol nuttigen en/of cannabis gebruiken.

¹ Hibell e.a., 2012

Softdrugsgebruik

Vrijwel geen enkele scholier in groep zeven en acht van het basisonderwijs heeft ervaring met soft drugs. Bij scholieren neemt het gebruik van soft drugs toe met de leeftijd. Maar weinig leerlingen van 12 jaar hadden in 2015 ervaring met softdrugs (0,6%). Op 16-jarige leeftijd had landelijk ruim een op de vijf scholieren wel eens softdrugs gebruikt (22,4%). Ongeveer een op de negen zestienjarigen was in 2015 een actuele gebruiker (11,4%). In de gemeente Venlo zien we vanaf 2009 in de GGD monitor een daling optreden in het softdrugs gebruik onder jongeren. Een vroege startleeftijd van softdrugsgebruik wordt in verband gebracht met een verhoogd risico op het later ontwikkelen van psychische stoornissen, afhankelijkheid, het gebruik van harddrugs en mogelijk cognitieve stoornissen (CAM, 2008; Chadwick et al., 2013).

Ook een vroege startleeftijd van het roken van tabak wordt bij adolescenten in verband gebracht met een verhoogd risico op het ontstaan van softdrugs- misbruik en afhankelijkheid (Prince van Leeuwen et al., 2014).

Scholieren die softdrugs gebruiken vertonen vaker agressief en delinquent gedrag en hebben vaker schoolproblemen (spijbelen, schoolmotivatie en/of lage prestatie) dan leeftijdgenoten die dat niet doen².

Bij kwetsbare jongeren maakt overmatig middelengebruik vaak deel uit van bredere problematiek zoals psychosociale en gedragsstoornissen, frequent schoolverzuim, overlast en crimineel gedrag.

Xtc

Vergeleken met softdrugs gebruiken aanzienlijk minder leerlingen van het middelbaar onderwijs harddrugs, zoals xtc. Dit blijkt uit het Peilstationsonderzoek scholieren (Van Dorsselaer et al., 2016). In 2015 hadden ongeveer evenveel jongens (2,1%) als meisjes (1,7%) ervaring met xtc. Het gebruik steeg met de leeftijd. Van de 12-jarigen had 0,2% ervaring met xtc, van de 16-jarigen had 4,5% ervaring met xtc (Van Dorsselaer et al., 2016). Evenals voor andere harddrugs het geval is, hebben scholieren van het VMBO-b (3,5%) vaker ervaring met xtc dan scholieren van het VWO (1,1%). De percentages ooitgebruikers voor het VMBO-t en HAVO liggen hier tussen in.

Omdat xtc steeds makkelijker verkrijgbaar is, treedt een normalisering op. Vanuit preventief oogpunt moeten we hier op acteren.

2.2 Resultaten beleid: Alcohol- en drugsgebruik jongeren in Limburg-Noord/Venlo 2015-2016

Zoals gezegd eens in de vier jaar voert de GGD onderzoek uit naar de gezondheid, de leefstijl en het welzijn van leerlingen van klas 2 (13- en 14-jarigen) en 4 (15- en 16-jarigen) van het voortgezet onderwijs. In deze paragraaf wordt het alcohol- en drugsgebruik van jongeren in Noord-Limburg in 2015-2016 weergegeven. In oktober 2016 heeft de GGD de onderzoeksgegevens weergegeven in een publicatie, genaamd "Niet dippen maar dimmen: jongeren en positieve gezondheid".

Alcoholgebruik jongeren Limburg-Noord/Venlo 2015-2016

Zowel regionaal als lokaal zien we een daling van het percentage jongeren dat alcohol drinkt. We zien daarbij dat het alcoholgebruik in de gemeente Venlo lager is dan in de rest van de regio, alhoewel het verschil de afgelopen jaren kleiner lijkt te worden. In de gemeente Venlo geeft 35% van de jongeren van de tweede klas aan alcohol te drinken, ten opzichte van 39% regionaal en 31% landelijk. In leerjaar 4 geeft 53% van de jongeren aan alcohol te drinken, ten opzichte van 58% regionaal en 48% landelijk. Ook het percentage jongeren dat aan binge drinken doet (meer dan 5 alcoholische drankjes op 1 gelegenheid) is in Venlo lager dan het regiogemiddelde en is bovendien de afgelopen jaren gedaald. De leeftijd waarop

² Nationale Drug Monitor 2011

jongeren beginnen met drinken, is juist licht gestegen. Al met al positieve ontwikkelingen die we graag vasthouden en versterken.

Druggebruik jongeren Limburg-Noord/Venlo 2015-2016

Regionaal is het percentage jongeren in de tweede en vierde klas dat softdrugs gebruikt de afgelopen jaren gedaald, en ook in de gemeente Venlo zien we vanaf 2009 een daling optreden in het soft drugs gebruik. Momenteel geeft 3% van de jongeren in Venlo aan dat zij de afgelopen 4 weken softdrugs gebruikt hebben, t.o.v. 4% regionaal en 6% landelijk. Het percentage jongeren dat ooit harddrugs gebruikt heeft, ligt in de gemeente Venlo ook lager dan gemiddeld, maar is de afgelopen jaren wel gestegen. Deze trend is o.a. toe te schrijven aan de normalisering van “party drugs” zoals xtc en de opkomst van het gebruik van lachgas onder jongeren. Softdrugs gebruik begint vaak na of in de vierde klas.

2.3 Cultuur alcoholgebruik

Veel jongeren, maar ook ouders onderschatten de risico's van middelengebruik. Het is bekend dat zo'n 40% van de ouders met kinderen in de leeftijd van 10 tot 18 jaar geen duidelijke grenzen stelt aan het alcoholgebruik van hun kinderen.

In Limburg ligt de maatschappelijke acceptatie van met name alcoholgebruik hoog. Het maakt onderdeel uit van de Limburgse cultuur. Ouders vinden het vaak gezellig als hun kinderen met de feestdagen of carnaval een glaasje meedrinken en reageren veelal lacherig op het gebruik door jongeren. Uitspraken als “eentje moet toch kunnen” en “wij dronken vroeger toch ook en kijk ons, wij zijn toch ook goed terecht gekomen” worden veel gehoord. Dit geeft niet alleen de maatschappelijke acceptatie aan, maar ook hoe cruciaal het is om ouders in onze plannen te betrekken.

2.4 Activiteiten 2015-2016

Een reden te meer om de activiteiten Lekker Friz!/Nix 18 van de laatste jaren nog sterker in te zetten. Er zijn door de gemeente en de ketenpartners op basis van het uitvoeringsplan kroegentochten/info-avonden voor ouders gehouden, polsbandjes (18-25 jarigen) en ID-screeners ingezet bij evenementen, ouderavonden op scholen gehouden over alcohol en drugs, preventie-posters opgehangen tijdens de Boetegewoene boetezitting, controles gehouden in de (paracommerciële) horeca en in de openbare ruimte, kluisjescontroles op scholen gehouden, boete- of kanskaart ingezet, campagnemateriaal ingezet, hangplekken jongeren in kaart gebracht, problematisch gebruik van alcohol en drugs bij jongeren gesignaleerd door Vincent van Gogh, voorlichting gegeven etc.

Zo'n 40% van de ouders met kinderen in de leeftijd van 10 tot 18 jaar stelt geen duidelijke grenzen aan het alcoholgebruik van hun kinderen.

Op het gebied van alcohol, roken en softdrugs scoren de jongeren in Venlo gunstiger dan regionaal en zien we bovendien een dalende trend. Deze trend willen we vasthouden en verder versterken. Op het gebied van harddrugs zien we echter een verslechtering door nieuwe uitdagingen zoals normalisering van party drugs.

3 De kaders/doelstellingen

3.1 Landelijke kaders/doelstellingen

In mei 2011 is de landelijke nota gezondheidsbeleid 'Gezondheid dichtbij' gepresenteerd. Met deze nota zet het kabinet in op het positief stimuleren van gezond gedrag van jongeren en het ontwikkelen van weerbaarheid. Zowel schadelijk alcoholgebruik als het gebruik van softdrugs komen hierbij aan bod. Het terugdringen van alcoholgebruik is één van de vijf speerpunten in de landelijke nota.

3.1.1 Landelijk alcoholbeleid

Het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van het alcoholgebruik door jongeren heeft vorm gekregen in de nieuwe Drank- en horecawet en de campagne Nix 18. De belangrijkste doelstelling van deze wet is het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren.

Het kabinet wil met het landelijke beleid de volgende doelen bereiken:

- ✓ kinderen beginnen niet voor hun 18^e jaar met drinken;
- ✓ jongeren gaan minder drinken;
- ✓ minder mensen worden lichamelijk of geestelijk afhankelijk van overmatig alcoholgebruik;
- ✓ de schadelijke gevolgen van overmatig alcoholgebruik in bijzondere situaties worden verminderd (in het gezin, op het werk, in het verkeer en bij het uitgaan).

Nieuwe Drank- en horecawet

Het grootste gedeelte van de regels die betrekking hebben op alcohol staat beschreven in de Drank- en Horecawet (DHW), met als uitgangspunt een verantwoorde verstrekking van alcohol. Door de toename van kennis over de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik voor jongeren en de aan alcoholgerelateerde openbare orde problematiek, is op 1 januari 2013 de Drank- en Horecawet gewijzigd. Met deze wijziging beoogt het kabinet:

- ✓ alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen;
- ✓ gezondheidsschade bij jongeren voorkomen;
- ✓ alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde aan te pakken;
- ✓ bij te dragen aan het verminderen van de administratieve lasten.

Met de wetwijziging is niet langer de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), maar de gemeente zelf verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW. Zie hiervoor het handavingsplan (hoofdstuk 6 e.v.). Daarnaast hebben gemeenten extra instrumenten gekregen om verstrekking van alcohol aan jongeren te reguleren. De meest relevante instrumenten worden hieronder weergegeven.

Strafbaarstelling jongeren

Jongeren onder de 18 zijn sinds 1 januari 2014 strafbaar wanneer zij alcohol aanwezig of voor consumptie gereed hebben op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Hieronder vallen de openbare weg, plantsoenen, stationshallen, overdekte winkelcentra en portieken. Ook wanneer de jongere bijvoorbeeld in een café of tijdens een evenement alcoholhoudende drank bij zich heeft, is hij/zij strafbaar. Door deze maatregel in de wet op te nemen, ligt de verantwoordelijkheid niet meer alleen bij drankverstrekkers, maar ook bij de jongeren zelf.

Regulering paracommercie

Onder het begrip 'paracommercie' verstaan we: stichtingen of verenigingen die buiten hun hoofddoelstellingen om horecadiensten aan het publiek aanbieden zoals gemeenschapshuizen of sportkantines. De wet legt gemeenten op aan paracommerciële organisaties regels op te leggen ten aanzien van tijden waarop alcohol geschonken mag worden. In Venlo is dat geregeld in artikel 2:34a Algemene plaatselijke Verordening (schenktijden paracommerciële inrichting).

Verordenende bevoegdheden

Met de wetwijziging hebben gemeenten extra bevoegdheden gekregen om aanvullend alcoholbeleid te ontwikkelen voor de domeinen (paracommerciële) horeca, slijterijen en supermarkten. Het gaat hierbij om verbieden of beperken van verkoop van alcohol, het koppelen van sluitingstijden aan de toegangsleeftijd van het publiek en het tegengaan van stuntprizen en happy hours. In Venlo is gekozen voor beperking van bijeenkomsten paracommerciële inrichting (artikel 2:34b Algemene plaatselijke Verordening).

3.1.2 Landelijk drugsbeleid

Het Nederlands drugsbeleid steunt op twee pijlers: bescherming van de volksgezondheid én bestrijding van overlast en criminaliteit.

Preventie van drugsgebruik is gericht op onderstaande doelen:

- ✓ het voorkomen van drugsgebruik;
- ✓ het uitstellen van het eerste gebruik;
- ✓ het verminderen van gebruik;
- ✓ het voorkomen van problematisch gebruik en daarmee samenhangende gezondheidsschade.

3.1.3 Landelijk gezondheidsbeleid

De Wet publieke gezondheidszorg verplicht de gemeenten om een bijdrage te leveren aan de opzet, uitvoering en afstemming van preventieve programma's, waaronder een programma gericht op het bevorderen van gezond gedrag. Op basis van deze wet stelt de minister elke vier jaar een landelijke nota gezondheidsbeleid vast. In de nota van eind 2015 zijn de volgende algemene uitgangspunten relevant voor het terugdringen van middelengebruik door jongeren:

- ✓ *bevorderen gezonde leefstijl bij jongeren;*
- ✓ *inzet op weerbaarheid om te leren omgaan met verleidingen;*
- ✓ *vroegtijdige signalering wanneer jongeren in problemen dreigen te komen door ongezond gedrag (met name problematisch middelengebruik).*

Het kabinet wil verslavingsrisico's ten gevolge van het gebruik van alcohol, tabak en drugs samenhangend aanpakken, bijvoorbeeld via het programma de Gezonde School en Genotmiddelen. Verbinding tussen preventieve programma's en de zorg is essentieel. De verbinding tussen ketens zoals verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg kan dan ook beter.

3.2 Regionale kaders

GGD

De GGD heeft samen met alle gemeenten in Noord- en Midden-Limburg een regionale visie op gezondheid en een meerjarenbeleidsplan opgesteld. In het meerjarenplan volgt de GGD onder andere de prioriteiten uit de landelijke nota gezondheidsbeleid van 2011: het stimuleren van gezond gedrag en het ontwikkelen van weerbaarheid.

Nix 18

Het is wenselijk om een aantal zaken regionaal aan te pakken. Jongeren bewegen zich namelijk gemakkelijk over gemeentegrenzen heen. Daarom dragen gemeenten gezamenlijk één en dezelfde boodschap uit onder één herkenbaar logo. Bovendien is het efficiënter om maar een keer iets te bedenken, inspanningen en kosten te verdelen en van elkaars best practices te leren. Op ambtelijk niveau vindt regionale afstemming plaats rondom de aanpak van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik. Hierbij sluiten gemeenten in Limburg-Noord en Midden aan en de partners GGD, Koninklijke Horeca Nederland, Vincent van Gogh en Politie aan. De partners voeren gezamenlijk de campagne 'Nix 18'. Deze campagne gaat uit van een positieve benadering; in plaats van "je bent dom als je alcohol drinkt" wordt uitgegaan van de boodschap "je bent stoer als je fris drinkt". Er wordt gebruik gemaakt van het landelijk

logo, dezelfde slogans, gezamenlijke inzet van de diverse communicatiemiddelen, de landelijke website en verschillende regionale acties.

Impuls aan drugspreventie project Helder

Project 'Helder' is een samenwerking tussen de Provincie Limburg, Gemeente Venlo, Gemeente Roermond, gemeente Venray en Vincent van Gogh. Het hoofddoel van project "Helder" is: "het weerbaar maken van kwetsbare jongeren (12-24 jaar) als het om middelengebruik en drughandel gaat. Het voorkomen dat het druggebruik onder deze jongeren toeneemt en voorkomen dat deze jongeren in de straathandel terecht komen. De betrokkenheid en controlerende rol van ouders, leerkrachten en verenigingen neemt toe." Het project 'Helder' heeft een looptijd van 2 jaar, van eind 2015-eind 2017. De opgedane ervaring zal na afloop een plek krijgen binnen Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren.

3.3 Lokale kaders

Het integrale alcohol- en drugsbeleid heeft raakvlakken met diverse beleidsterreinen, te weten het integraal veiligheidsbeleid, het jeugdbeleid, het gezondheidsbeleid en het drugsbeleid. Daarnaast is de sociale structuurvisie van belang als een richtinggevend kader.

3.3.1 Sociale structuurvisie

De belangrijkste opgave voor het sociale domein is om iedere inwoner van Venlo een veilige omgeving te bieden met voldoende mogelijkheden om mee te doen. Ieder individu, gezin of buurt heeft een aantal behoeften als veiligheid, gezondheid, meedoen en ontwikkeling. Voor alcohol- en drugspreventie zijn de volgende twee ambities uit de sociale structuurvisie van belang:

- ✓ iedereen werkt aan zijn gezondheid, waar nodig bieden wij zorg of een vangnet;
- ✓ iedereen heeft recht op een veilig bestaan en werkt mee aan een veilige leefomgeving.

3.3.2 Integraal veiligheidsbeleid

Het integraal veiligheidsbeleid 2016-2019 "Veiligheid: van en voor ons allemaal" is in 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. Het beleid gaat uit van vier veiligheidsvelden (methode VNG Kernbeleid Veiligheid), waarvan 'jeugd en veiligheid' er een is. Het thema jongeren, alcohol en drugs maakt hier onderdeel van uit. Het verminderen van middelengebruik onder jongeren en integrale afstemming en samenwerking is hierbij als ambitie vastgelegd. De uitvoering van deze ambitie zal vorm gegeven worden in het beleid en de lokale werkgroep Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren. In het door het college nog vast te stellen uitvoeringsplan Nix 18 2018 – 2020 zal een overzicht worden gegeven van de concrete activiteiten die worden ingezet om zo ons doel te kunnen bereiken.

3.3.2a Drugsbeleid

In 2013 heeft de raads werkgroep drugsbeleid de burgemeester geadviseerd om drie thema's binnen het drugsbeleid te prioriteren. Dat zijn: repressie straathandelaren, aanpak overlast Venlo-Zuid en preventie drugsgebruik jongeren. Het thema drugspreventie is vormgegeven in de provinciale pilot zoals hiervoor omschreven (project Helder).

3.3.3 Jeugdbeleid

In het beleidsplan Jeugd "Positief opgroeien en opvoeden in een bijzondere tijd in Venlo 2016-2018" wordt ingezet op een positieve ontwikkelingsstimulering en het positief opgroeien en opvoeden voor de jeugd en hun omgeving. Daarbij gaat het om het gebruik van algemene en collectieve voorzieningen die in de gemeente Venlo aanwezig en geregeld zijn voor de jeugd en hun omgeving (leeftijd -9 maanden tot 24 jaar). Het doel is te voorkomen

dat deze doelgroep hulp, zorg en/of ondersteuning nodig heeft. Primair ligt de focus op universele preventie en selectieve preventie, gericht op specifieke doelgroepen. Verder is het uitgangspunt in dit beleid dat zoveel mogelijk aan de “voorkant” ingezet en geregeld wordt om te voorkomen dat ondersteuning, zorg, hulp nodig is. Er wordt ingezet op een positieve ontwikkelingsstimulering, talentontwikkeling en zelfredzaamheid. Daar waar nodig wordt vanuit de gemeente gefaciliteerd en ondersteund. Preventiemiddelen worden ingezet waar door wijken, buurten, scholen en overige partijen wordt ingeschat dat bepaalde ontwikkelingen risico's met zich meebrengen.

3.3.4 Gezondheidsbeleid

Het lokaal gezondheidsbeleid Venlo 2017-2020 Vitaal Venlo is in maart 2017 door de gemeenteraad vastgesteld. Dit beleid is gebaseerd op de uitgangspunten van het landelijke beleid. Het onderdeel alcohol- en drugspreventie is in het beleid meegenomen, onder verwijzing naar het lokale beleid Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren vorm gegeven in dit preventieplan alcohol. “Op weg naar een rookvrije generatie” vormt onderdeel van het Gezondheidsbeleid.

Als uitwerking van de integrale samenwerking binnen deze kaders zijn de volgende werkgroepen ontstaan:

Veilige school

In 2014 is het convenant Veilige School omgezet in een intentieverklaring. De insteek is dat de partners (vertegenwoordigers vanuit scholen, politie, GGD, gemeente en Halt) een platform vormen waarin ervaringen op het terrein van sociale en fysieke veiligheid worden uitgewisseld. Het thema middelengebruik zal daar ook regelmatig op de agenda komen, zodat de partners zich er bewust van worden dat zij op dit thema een belangrijke bijdrage kunnen leveren. De scholen zijn bijvoorbeeld geschikt om ouders te kunnen bereiken.

Gezonde school

In het najaar van 2015 hebben alle Venlose (S)VO-scholen deelgenomen aan het gezondheidsonderzoek van de GGD. Daaruit kwam naar voren dat risicogedragingen onder jongeren groter worden naarmate ze ouder worden. Ook is duidelijk dat jongeren in de laagste opleidingsniveaus het meeste risicogedrag vertonen. Het is daarom van belang om op het (S)VO voldoende aandacht aan gezondheidsthema's te schenken in de onderbouw zodat leerlingen zich bewust worden van het effect van hun (risico)-gedragingen en de invloed die zij daar zelf op kunnen hebben.

Alle Venlose (S)VO-scholen hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de Gezonde School-aanpak. Door aan te sluiten bij deze bestaande initiatieven wordt de kans op een succesvolle aanpak groter. De scholen worden uitgedaagd om schoolgezondheidsbeleid te formuleren incl. speerpunten, uren en middelen en er wordt van ze verwacht dat ze ambassadeurs zoeken die binnen de school een aanjaagfunctie hebben.

4 Visie op alcohol- en drugsbeleid

4.1 Het belang van preventie

Preventieve investeringen kennen vaak een lange terugverdientijd. Gedragsverandering naar gezond gedrag vraagt immers om een lange adem met een inhoudelijke boodschap die een langere termijn vergt dan de looptijd van een coalitieakkoord. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) benadrukt en onderbouwt daarom telkens weer het grote belang en het hoge rendement van investeren in preventie. De onlangs gepubliceerde landelijke cijfers van het Trimbosinstituut e.a.³ laten zien dat het beleid op termijn wel degelijk resultaat heeft. Regionaal zien we dit eveneens terug in de cijfers van de GGD-onderzoeken⁴.

De decentralisaties in het sociale domein maken het gemeenten mogelijk dwarsverbanden te leggen tussen diverse beleidsterreinen, zoals Wmo/Awbz, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Dit proces biedt een kans voor een integrale aanpak, waarbij het inzetten op preventie en ondersteuning uitgangspunten zijn.

4.2 Doelstelling en beoogde resultaten

De hoofddoelstelling van integrale alcohol- en drugspreventie voor jongeren in de gemeente Venlo 2018 – 2020 luidt:

Gemeente Venlo wil het schadelijk alcohol- en drugsgebruik door jongeren terugdringen en zoveel mogelijk voorkomen.

Bovenstaande doelstelling beoogt de volgende resultaten:

- ✓ afname van het aantal jongeren onder de 18 jaar dat alcohol en drugs gebruikt ten opzichte van 2015;
- ✓ afname van de hoeveelheid alcohol en drugs dat door jongeren tussen de 18 en 24 jaar wordt gebruikt ten opzichte van 2015;
- ✓ afname van de tolerantie bij ouders/verzorgers ten opzichte van het alcohol- en drugsgebruik door hun kinderen;
- ✓ het verminderen van openbare orde problematiek gerelateerd aan alcohol- en drugsgebruik;
- ✓ voorkomen en vroeg signaleren schadelijk alcohol- en drugsgebruik door jongeren;
- ✓ verminderen van drugsgebruik bij risicojongeren;
- ✓ voorkomen dat jongeren gaan dealen.

4.3 Doelgroepen

Binnen de preventie staan de volgende drie doelgroepen centraal:

- ✓ Jongeren van 10 tot 18 jaar
- ✓ Jongeren van 18 tot 24 jaar
- ✓ Ouders en verzorgers

³ Zie paragraaf 2.4

⁴ "Alcoholgebruik onder jongeren in Limburg-Noord" en "Gezondheid jongeren in beeld".

4.4 Meersporenbeleid

Alcohol- en drugsmatiging vraagt om een meersporenbenadering. Een combinatie van maatregelen gericht op het beperken van de beschikbaarheid, regelgeving en handhaving, voorlichting en educatie en signalering, advies en ondersteuning werkt preventief.

Dit meersporenbeleid krijgt uitvoering in vier pijlers, waaraan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen per pijler gekoppeld worden.

Pijler 1: Beperken van de beschikbaarheid

Beschrijving

Alcohol (en drugs in mindere mate) is in onze maatschappij overal aanwezig. Het beperken van reclame-uitingen en de beschikbaarheid van alcohol in de leefomgeving van jongeren, te weten onderwijs, thuis en vrije tijd zijn belangrijke maatregelen om schadelijk middelengebruik tegen te gaan. Om de beschikbaarheid van middelen te beperken is samenwerking met betrokken partijen, zoals ouders, scholen, (para-commerciële) horeca, detailhandel, organisatoren van evenementen en partners als Vincent van Gogh en GGD en handhavers noodzakelijk.

Gemeentelijke doelstelling

Het alcohol- en drugsgebruik door Venlose jongeren neemt af:

- ✓ in (para)commerciële horeca;
- ✓ bij evenementen;
- ✓ in de openbare ruimte;
- ✓ in de schoolomgeving.

Pijler 2: Voorlichting en educatie

Beschrijving

Voorlichting en educatie alleen is niet voldoende om gedrag ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik te veranderen. Toch is het belangrijk om de risico's van middelengebruik over te brengen op de verschillende doelgroepen en ze vaardigheden aan te reiken om uiteindelijk tot een gedragsverandering te komen. Als jongeren op de hoogte zijn van de risico's van middelengebruik, kunnen ze gemakkelijker "nee" zeggen tegen groepsdruk. Daarbij speelt het weerbaar maken van met name risicjongeren een belangrijke rol. Extra aandacht gaat uit naar het verstrekken van opvoedingstips ten aanzien van middelengebruik, omdat ouders en verzorgers een behoorlijke invloed op de jongeren hebben.

De pijler voorlichting en educatie bestaat uit vier doelen:

1. Vergroten van kennis en bewustwording van risico's bij jongeren en ouders/verzorgers. Dit kan door onder andere inzet van voorlichtingsprogramma's zoals de interventies van de Gezonde School en Genotmiddelen, preventie-advies gesprekken voor jongeren en ouders/verzorgers en consultatie voor professionals als onderdeel van de 'Gezonde en Veilige School', aanbod binnen het reguliere lesaanbod (zoals e-learnings), en het lokale en regionale beleid Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren.
2. Vergroten van kennis over de maatregelen en daarmee draagvlak voor beleid creëren. Dit kan bijvoorbeeld door regelmatige berichtgeving in de lokale media en tijdens interventies, zoals advisering evenementen en bij de barcodetraining aandacht aan het beleid te besteden.

3. Resultaten van het gevoerde beleid bekendmaken.

Gemeentelijke doelstelling

- ✓ kennis van de Venlose jongeren over de schadelijke gevolgen van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik neemt toe; ouders zijn zich bewust van de schadelijke gevolgen van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik door jongeren.
- ✓ ouders zijn zich bewust van hun rol ten aanzien van het alcohol- en drugsgebruik van hun kinderen. Ouders stellen grenzen en geven zelf het goede voorbeeld;
- ✓ verstrekkers van alcohol ((para)commerciële horeca, detailhandel, organisatoren van evenementen) zijn zich bewust van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik door jongeren;
- ✓ alcoholverstrekkers zijn op de hoogte van wet- en regelgeving en handelen hier naar;
- ✓ jongeren en ouders zijn op de hoogte van de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar en de strafbaarstelling;
- ✓ draagvlak creëren voor en informeren over het thema alcohol- en drugsmatiging bij bestuurders, betrokken ambtenaren en medewerkers van participerende instellingen. Zij zijn op de hoogte van het alcohol- en drugsbeleid van Venlo.

Pijler 3: Regelgeving en handhaving

Beschrijving

Er bestaan landelijke regels voor verstrekking en het gebruik van alcoholhoudende dranken. Maar daarnaast hebben gemeenten verschillende mogelijkheden om de beschikbaarheid van alcohol in de omgeving van jongeren (pijler 1) te beperken. De gewijzigde Drank- en horecawet die per 1 januari 2013 in werking is getreden, biedt hiervoor extra mogelijkheden. Van belang is niet alleen regels te stellen, maar ook in te zetten op naleving en handhaving daarvan.

Gemeentelijke doelstelling

- ✓ er worden heldere regels ten aanzien van alcoholverstrekking aan jongeren in (para)commerciële horeca-instellingen opgesteld;
- ✓ in de ontheffing artikel 35 DHW worden (extra) voorschriften ten aanzien van alcoholverstrekking aan jongeren tijdens evenementen opgenomen;
- ✓ met het onderwijs worden afspraken gemaakt om een rook-, alcohol- en drugsvrije schoolomgeving na te streven;
- ✓ er vindt naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol plaats.
- ✓ In de APV Venlo zijn ook bepalingen opgenomen omtrent het gebruik van (soft)drugs.

Pijler 4: Signalering, advies en ondersteuning

Beschrijving

Als een alcohol- of drugsprobleem in een vroeg stadium wordt ontdekt en ondersteuning wordt geboden, is de kans op herstel het grootst en kan ernstige schade, zoals verslaving, gezondheidsproblemen, schooluitval en schade aan de omgeving van de gebruiker, worden voorkomen.

Professionals die met jongeren in aanraking komen moeten in staat zijn problemen te herkennen en weten welke vervolgactie ze moeten ondernemen.

Scholen hebben een algemene signalerende taak. Via de interne zorgstructuur kan gerichte actie en toeleiding naar zorg volgen. Aan het Zorg en Advies Team (ZAT) neemt verslavingszorg op afroep deel.

Gemeentelijke doelstelling

- ✓ Professionals signaleren tijdig beginnend alcohol- en drugsgebruik bij jongeren en verwijzen tijdig en preventief door.

We leggen de nadruk op de rol en van de ouders/ verzorgers en de omgeving van de jongeren. Zij spelen een belangrijke rol in het drinkgedrag en drugsgebruik van hun kinderen (zie paragraaf 2.4).
Zij kunnen met name invloed uitoefenen voordat hun zoon of dochter begint met drinken. Uit de eerder genoemde onderzoeken blijkt dat duidelijke regels stellen en controle hierop werkt.

4.5 Onze aanpak

Hoe gaan we bovengenoemde doelstellingen bereiken en de doelgroepen benaderen? De concrete activiteiten die de komende periode uitgevoerd worden, worden opgenomen in het uitvoeringsplan Nix 18 dat na vaststelling van het preventie- en handavingsplan door de raad, door het college zal worden vastgesteld.

De werkgroep Nix 18 alcohol- en drugspreventie jongeren stelt gezamenlijk het uitvoeringsplan op. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de GGD, Vincent van Gogh, Politie, jongerenwerk en straatcoaches, Koninklijk Horeca Nederland en onderwijsinstellingen en een jongere en wordt voorgezeten door de gemeente. De eindverantwoordelijkheid voor het opstellen van het uitvoeringsplan, alsook het monitoren en evalueren van de aanpak ligt bij de gemeente in het kader van de regierol. Deze taak ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

Schematische weergave

| | Beperken beschikbaarheid | Voorlichting en educatie | Regelgeving en handhaving | Signaleren, advies en ondersteuning |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| 0-18 jarigen | x | x | x | x |
| Ouders/verzorgers | | x | | x |
| Aanbieders | x | x | x | |
| 18-24 jarigen | | | | x |

5 Evaluatie en monitoring

5.1 Evaluatie

Zoals in hoofdstuk 4 vermeld, is de werkgroep NIX 18 alcohol- en drugs preventie jongeren in de gemeente Venlo verantwoordelijk voor het opstellen van het uitvoeringsplan. Daarnaast bewaakt deze groep het proces en de voortgang van het plan. Jaarlijks wordt door de werkgroep de stand van zaken vastgesteld. Indien van toepassing spreekt de gemeente partners aan op hun rol en verantwoordelijkheid en de te behalen resultaten zoals opgenomen in het uitvoeringsplan.

Zoals eerder aangegeven maakt het alcohol- en drugsbeleid voor jongeren onderdeel uit van het lokale veiligheidsbeleid. Bij de evaluatie van dit integrale veiligheidsbeleid wordt ook gekeken naar de effecten van het alcohol- en drugsbeleid.

5.2 Monitoring

De vierjaarlijkse jongerenmonitor van de GGD laat zien, dat er sprake is van een afname van het alcohol- en drugsgebruik gebruik onder jongeren en een kleine verhoging van de leeftijd waarop jongeren starten met het drinken van alcohol. Dit past in de landelijke tendens die ook het Trimbosinstituut bekend maakt. Het lijkt dat de aanpak zoals die nu gevoerd is, zijn vruchten afwerpt.

Of deze trend doorzet, is moeilijk te voorspellen. Het betekent wel, dat we doorgaan met het gevoerde beleid. De volgende monitor wordt in 2019 afgenomen. Dan zal blijken of er sprake is van een verdere daling ten opzichte van de cijfers 2015-2016.

5.3 Financiën

Nix18 maakt onderdeel uit van het collegeproduct Veiligheid. De jaarlijkse inzet ten behoeve van integraal alcohol- en drugsbeleid voor jongeren is afhankelijk van de activiteiten die in het door het college nog vast te stellen uitvoeringsplan opgenomen worden. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat het maximaal te besteden bedrag € 3.250 bedraagt. Op basis van de huidige begroting en de huidig bekende verplichtingen, is deze ruimte binnen het budget "Veiligheid" aanwezig.

Het handhavings- en sanctiekader wordt uitgevoerd binnen de bestaande formatie, waardoor dit binnen de bestaande budgetten gedekt wordt.

Dit advies is onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting 2018 in de raadsvergadering van november 2017.

De Drank- en horecawet verplicht de gemeente tot een preventie- en handhavingsplan, dat aansluit op de vierjaarlijkse gezondheidsnota. Ter uitvoering van dit plan zijn deze middelen de komende jaren nodig.

6 Handhavings- en sanctiekader Drank- en Horecawet 2018-2010

6.1 Aanleiding

Zoals bekend is op 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en horecawet (DHW) in werking getreden. Deze wetswijziging maakte de burgemeester vanaf die datum verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Drank- en horecawet (voorheen lag deze taak bij de Nederlandse Voedsel –en warenautoriteit). De burgemeester heeft hiertoe toezichthouders DHW aangewezen.

De DHW stelt regels aan inrichtingen en ondernemers die alcohol schenken dan wel verstrekken. Dit handhavingskader is dan ook van toepassing op verschillende domeinen: horeca, supermarkten, evenementen, slijterijen en paracommercie, die allemaal gecontroleerd worden.

Op 1 januari 2014 werd de DHW opnieuw gewijzigd: met de verhoging van de alcoholleeftijd naar 18 is tevens besloten de preventie en handhaving op lokaal niveau te verankeren. Daarom werd in de gewijzigde DHW een bepaling opgenomen, waarin staat dat gemeenteraden een keer per vier jaar een plan moeten vaststellen over de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren. In het plan dient ook te worden vastgelegd hoe invulling wordt gegeven aan het handhavingsbeleid in deze.

Een van de belangrijkste doelen van de wet is om schadelijk alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan en alcoholgerelateerde openbare ordeproblemen als overlast, agressie en geweld terug te dringen.

Het handhavingsplan “Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet 2018-2020” (hierna: handhavings- en sanctiekader) beschrijft de procedure die door de gemeente Venlo wordt toegepast om geconstateerde overtredingen van de Drank- en Horecawet tijdens een controle te doen opheffen en herhaling ervan te doen voorkomen. Het handhavings- en sanctiekader beschrijft de methode of de werkwijze waarmee de toezichthouder de uiteindelijk toe te passen maatregel vaststelt, gekoppeld aan de ernst van overtredingen en de risico's die hieraan verbonden zijn. Tevens geeft het kader een richting aan ten aanzien van de frequentie van controle.

6.2 Uitgangspunten handhavend optreden

Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt als algemeen uitgangspunt gesteld, dat er tegen overtredingen wordt opgetreden. Dit uiteraard voor zover de wettelijke bevoegdheden en de prioriteitenstelling van de handhavingpartners dit toelaten.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Dit handhavings- en sanctiekader is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.
- Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste maatregel wordt rekening gehouden met:
 - de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
 - de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
 - de houding en het gedrag van de overtreder, en;
 - de voorgeschiedenis, en;
 - het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de maatregel moet worden toegepast die het minst ingrijpend is en het beste past om het gestelde doel te bereiken. Dit betekent dat bij een overtreding niet standaard één bepaalde maatregel mogelijk is. De toezichthouder moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.

- Bij elke overtreding dient een afweging gemaakt te worden of de maatregel passend is. Het is een vereiste dat er maatwerk wordt geleverd bij elke geconstateerde overtreding. Hierbij moet ook meegenomen worden of alleen bestuursrechtelijk of tevens strafrechtelijk dient te worden opgetreden. Er dient dus maatwerk geleverd te worden. Dit maatwerk kan in samenwerking gaan met de overtreder door middel van onder andere overleg en herstel periodes.

6.3 Basis handhaven

De wettelijke bevoegdheid (lees: beginselplicht) tot het doen naleven van wetten en regels is gelegen in artikel 125 van de Gemeentewet en in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Verder zijn in de artikelen 172 t/m 176a van de Gemeentewet diverse bevoegdheden toegekend aan de burgemeester in het kader van handhaving van de openbare orde, het toezicht op openbare gelegenheden, ordeverstoring vanuit woningen, ongeregelheden e.d.

7. Definities en wettelijke basis/categorie overtredingen

7.1 Definities overtreding

Overtredingen zijn ingedeeld in drie categorieën naar ernst van de overtreding, namelijk: categorie 1 (ernstige overtreding), categorie 2 (overtreding), categorie 3 (geringe overtreding).

Categorie 1 (ernstige overtreding)

Een categorie 1 overtreding is een handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen met een zodanig karakter, dat er sprake is van een acuut gevaar voor:

- de volksgezondheid en/of;
- de veiligheid van de bevolking in het geding is.

Categorie 2 (overtreding)

Een categorie 2 overtreding is een 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 categorie 1 overtreding, echter dat de handeling of gedraging dusdanig ongewenst is dat herhaling van de overtreding moet worden voorkomen, mede ter voorkoming van het ontstaan van een categorie 1 overtreding.

Categorie 3 (geringe overtreding)

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 categorie 1 of 2 overtreding. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.

Sanctionerende of reparatoire maatregel

Een maatregel die een bestraffend of een herstellend karakter heeft.

Mogelijke sanctionerende of reparatoire maatregelen zijn:

- Opleggen van een last onder bestuursdwang, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens gemeente ongedaan wordt gemaakt (artikel 125 van de Gemeentewet en 5:24 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 voortduring en herhaling moet worden voorkomen; de last kan ook preventief worden opgelegd (art. 5:32 van de Awb);
- (Tijdelijke) sluiting van de inrichting ingevolge de APV, de Drank- en Horecawet en artikel 174 Gemeentewet;
- Ontzeggen van de toegang tot een ruimte indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 van de Drank- en Horecawet);
- Intrekken van de vergunning ingevolge de APV en/of de Drank- en Horecawet;
- Opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 44a Drank- en Horecawet);
- Schorsen van de Drank- en Horecawetvergunning (artikel 32 Drank- en Horecawet);
- Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel (three strikes out) (artikel 19a Drank- en Horecawet). Voor deze maatregel dient een aparte beleidsregel opgesteld te worden. Deze beleidsregel dient tenminste te bevatten:
 - De verwijtbaarheid van de overtreding (leeftijd: had je moeten vragen of had je moeten weten)
 - de duur van de sluiting van de alcoholverkoop per overtreding;
 - overige afwegingen die gemaakt dienen te worden (maatwerk).
- Opmaken proces-verbaal pro justitia.

Leeftijdscntroles

De gemeente is vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk geworden voor de leeftijdscntroles van jongeren onder de 18 die alcohol kopen of nuttigen in de openbare ruimte of in een horecagelegenheid, paracommerciële inrichting of supermarkt/slijterij of op een evenement. Voorheen lag deze controle bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.

Exploitatievergunningen

Tevens zal het reeds bestaande (handhavings)beleid met betrekking tot de exploitatievergunningen in de Algemene plaatselijke verordening Venlo worden toegepast naast de Drank- en horecawet.

7.2 Wettelijke Basis

De wettelijke basis voor de handhavings- en sanctiestrategie is: de Drank- en Horecawet, Algemene Plaatselijke Verordening Venlo en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

8. WERKWIJZE

8.1 Werkwijze toezichthouder

De toezichthouder heeft de taak om bij (een) geconstateerde overtreding(en) de ernst van de overtreding(en) te beoordelen in het licht van de totale bedrijfsvoering in de gecontroleerde onderneming. Deze beoordeling doet de toezichthouder op basis van zijn technisch inhoudelijke kennis, zijn kennis van de op bedoeld feit van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en zijn kennis van het handhavings- en sanctiekader.

Alle toezichthouders hebben de nodige opleiding c.q. instructies gehad om overeenkomstig dit handhavings- en sanctiekader te handelen.

8.2 Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet

De volgende uitgangspunten gelden voor de keuze van maatregelen op basis van de ernst van de overtredingen:

- *Categorie 1 (ernstige overtreding):*

Bij Categorie 1 overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor de volksgezondheid en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

Er wordt een boeterapport opgemaakt en zonodig een afdoende corrigerende maatregel om de gevolgen van de ernstige overtreding te doen opheffen en het daadwerkelijke risico weg te nemen. Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Indien bij hercontrole dezelfde of soortgelijke overtreding wordt vastgesteld, wordt op dezelfde wijze gehandeld. Daarnaast kan worden gekozen voor het strafrecht of mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning.

- *Categorie 2 (overtreding):*

Categorie 2 overtredingen zijn ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 1 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn. *Er wordt een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd.* Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Indien bij een hercontrole dezelfde of soortgelijke overtreding wordt vastgesteld, wordt de bestuurlijke maatregel geëffectueerd.

- *Categorie 3 (geringe overtreding):*

Categorie 3 overtredingen zijn de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn van minder belangrijke aard, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.

- Bij een **overtreding** of een **ernstige** overtreding maakt de toezichthouder een afspraak over het opheffen van de overtreding. Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Bij ernstige overtredingen zal de hercontroletermijn zo kort mogelijk zijn. Op evenementen zal, indien mogelijk, tijdens het evenement (zelfde dag, volgende dag), anders tijdens de volgende editie van het evenement een hercontrole worden uitgevoerd.

Bij de bepaling van de maatregel op basis van de ernst van de overtreding (status van de overtreding), dienen de omstandigheden te worden meegewogen. De omstandigheden kunnen leiden tot een andere maatregel dan de hierboven beschreven algemene uitgangspunten.

In onderstaande tabel is per type overtreding schematisch aangegeven welke maatregel(en) opgelegd worden.

| Overtreding | Acties |
|------------------------------------|--|
| Categorie 1 (ernstige overtreding) | <p>Direct toepassen bestuurlijke maatregel of strafrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Geen begunstigingstermijn ◆ Afschrift aan Politie ◆ Bestuurlijke boete |
| Categorie 2 (overtreding) | <p>1. Herstelsanctie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opleggen last onder dwangsom, of; - opleggen last onder bestuursdwang. - Mogelijkheid geven tot indienen zienswijze, voordat de last onder dwangsom/bestuursdwang wordt opgelegd. In deze zienswijze heeft de overtreder de mogelijkheid het tegendeel te bewijzen. - Andere bestuursrechtelijke maatregel. - Afschrift aan Politie <p>2. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbeuren en innen last onder dwangsom, of; - Uitvoering last onder bestuursdwang |
| Categorie 3 (geringe overtreding) | <p>1. Bestuurlijke waarschuwing (vooraankondiging last onder dwangsom)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voornemen met hersteltermijn bekend maken - Termijn zienswijze bekend maken - Afschrift aan Politie <p>2. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld Herstelsanctie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opleggen last onder dwangsom, of; - opleggen last onder bestuursdwang). - Afschrift aan Politie <p>3. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbeuren en innen last onder dwangsom, of; - Uitvoering last onder bestuursdwang |

Bij een hercontrole naar aanleiding van een BR/PV weegt de voorgeschiedenis zwaar mee. Indien de tekortkoming niet verholpen is en de mate van ernst zou leiden tot een hogere categorie overtreding, wordt in principe wegens die voorgeschiedenis, weer een BR/PV opgemaakt.

Bestuurlijke boete

De Drank- en horecawet kent het instrument bestuurlijke boete. Dit is een relatief nieuw instrument. De bestuurlijke boete kan zonder waarschuwing en rechtstreeks, zonder tussenkomst van de rechter, worden opgelegd. De boete die wordt geïnd valt toe aan de gemeente. Het voordeel van deze maatregel is dat direct kan worden gereageerd op een overtreding (lik op stuk). Er dient rekening gehouden te worden met verhoging van de genoemde bestuurlijke boetebedragen in verband met recidive (zie hiervoor het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet). Het is aan de beoordelingsvrijheid van de toezichthouder om over te gaan tot het opleggen van de bestuurlijke boete. De toezichthouder zal in alle situaties moeten toetsen of een bestuurlijke boete opgelegd moet worden. In deze overweging wordt meegewogen de ernst en de omvang van de overtreding. In bepaalde gevallen kan, gelet op artikel 44a, derde lid, aanhef onder a en b van de Drank- en Horecawet geen bestuurlijke boete worden opgelegd, maar dient er te worden gekozen

voor strafrechtelijke handhaving, zoals is vastgelegd in de *Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet* van het Openbaar Ministerie. Dit betreft de volgende gevallen:

- a. de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft;
- b. de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel.

Hotspots

Een hotspot is een locatie waar veel jongeren komen. Het handhavings- en sanctiekader met betrekking tot een hotspot is volledig uitgewerkt in Bijlage 1 en 2. Gezien de grondslag van de Drank- en Horecawet, namelijk het terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren, wordt hierin strenger opgetreden. Er wordt sneller overgegaan tot het opleggen van een sanctionerende maatregel bij een hotspot.

8.3 Uitvoeringstrategie

Als uitgangspunt geldt: "Wie A zegt, moet ook B zeggen"! Zodoende zal een eenmaal opgestart handhavingstraject ook moeten worden afgerond. Het handhavend optreden door gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM) moet immers effectief en geloofwaardig zijn. Anders wordt het Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet een papieren tijger en zal het naleefgedrag afnemen.

Elke overtreding dient dus in beginsel te leiden tot handhavend optreden. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

De opgelegde bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen dienen daadwerkelijk ten uitvoer te worden gelegd. Dit betekent het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen en het effectueren van de bestuursdwang. Voor het daarnaast toepassen van bestuursrechtelijke sancties dient naar de wettelijke mogelijke samenloop van sancties gekeken te worden (o.a. Algemene wet bestuursrecht en Drank- en Horecawet).

8.4 Bepalen zwaarte maatregel

De hoogte van de dwangsom dient proportioneel te zijn (in redelijke verhouding te staan) tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Voor het bepalen van de dwangsom kunnen bijvoorbeeld de kosten voor het ongedaan maken van de overtreding(en) als uitgangspunt worden genomen. De daardoor verkregen hoogte van de dwangsom mag in het kader van de beoogde werking worden verhoogd met een "toeslag", bijvoorbeeld van 25%. Dit is volgens jurisprudentie toegestaan. De dwangsom mag immers niet worden gezien als een afkoopsom. Om die reden en om de beoogde werking van de dwangsomoplegging veilig te stellen, mag de dwangsom hoger zijn dan het bedrag voor het ongedaan maken van de overtreding.

Het opleggen van maatregelen is geen doel op zich. Maatregelen zijn in eerste instantie bedoeld als pressiemiddel om de overtredingen ongedaan te maken. Ook gaat er van het hebben van maatregelen een preventieve werking uit. Blijft een ondernemer of burger echter volharden in zijn overtreding, dan wordt de maatregel ook daadwerkelijk toegepast of uitgevoerd.

Ook bij het inzetten van een last onder bestuursdwang dient de zwaarte van de dwangmaatregel in proportie te staan tot de aard, de gevaarzetting en de urgentie van de overtreding.

Als de maatregel is gericht op een tijdelijke sluiting van een bedrijf, dan dient zowel de sluiting zelf, als de duur van de sluiting in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van de overtreding.

Zoals eerder gesteld, kan er in specifieke situaties worden afgeweken van de in deze handavings- en sanctiestrategie voorgestelde maatregelen en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 Awb van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig de handavings- en sanctiestrategie, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de handavings- en sanctiestrategie te dienen doelen. Geadviseerd wordt wel om de motivatie voor het afwijken in het besluit op te nemen. Enerzijds doet dit recht aan de transparantie van de handhaving en anderzijds wordt daarmee een motiveringsgebrek voorkomen in bezwaar- en beroepzaken.

8.5 Frequentie controles horecabedrijven, evenementen en hotspots

WERKWIJZE TOEZICHT

De horecabedrijven (ook de paracommerciële) worden door een toezichthouder bezocht. Samen met de horeca-ondernemer wordt bekeken of de vergunningen (DHW en APV) nog actueel zijn. Daarnaast wordt de ondernemer uitleg gegeven over de manier waarop de gemeente het toezicht zal uitvoeren. Daarbij wordt dan ook uitvoerig stilgestaan bij de mogelijke sanctiemiddelen, indien een ondernemer zich niet aan de regels houdt. Kortom, er wordt veel tijd gestoken in voorlichting en het up to date houden van de vergunningen. Een ondernemer kan zijn bedrijfsvoering zo nodig aanpassen door bijvoorbeeld voldoende leidinggevenden op de vergunning te laten vermelden. Daarnaast zijn de ondernemers op de hoogte van de werkwijze van de gemeente als toezichthouder van de regels in de DHW. Verwacht wordt dat deze inspanning in de daarop volgende jaren zijn vruchten zal afwerpen en dat het opleggen van sanctiemiddelen niet of nauwelijks aan de orde is. Ondernemers die hiermee dan wel te maken krijgen, hebben het – simpelweg gezegd - ook verdiend. Met nieuwe ondernemers wordt altijd een intake-gesprek gevoerd. In dit gesprek wordt ook de wijze van handhaving in deze gemeente nader toegelicht.

Toezicht 2015-2016

In de periode 2015-2016 is er door de DHW-boa's geen heksenjacht gehouden naar aanleiding van de nieuwe wetgeving. Er is voornamelijk preventief en waarschuwend opgetreden mede omdat de toenmalige 16- en 17 jarigen geen alcohol meer mochten drinken, terwijl ze dat voorheen wel mochten. Er is hier sprake van een geleidelijk gewenningsproces. Er is twee maal een sanctie opgelegd in de vorm van een bestuurlijke boete voor overtreding van de DHW.

Toezicht 2018-2020

Vanaf 2018 wordt er naar gestreefd alle horecabedrijven en verkooppunten van alcohol in principe volgens onderstaand schema te controleren (vaker indien nodig):

1. horeca in gebouwen: controle 1 x per 2 jaar (m.n. exploitatie, terras, gokken e.d.);
2. verkooppunten van alcohol zogenaamde hotspots 2 x per jaar (m.n. controleren op leeftijd e.d.)
3. 10 evenementen met verkoop alcohol (m.n. controle op leeftijd e.d.)

In Venlo hebben we ruim 500 horecabedrijven en verkooppunten van alcohol. Dit is inclusief, supermarkten, slijterijen en snackbars.

Het handavings- en sanctiekader wordt uitgevoerd binnen de bestaande formatie, waardoor dit binnen de bestaande budgetten gedekt wordt. Tevens wordt er rekening gehouden met de bestuursopdracht Deregulering en handhaving.

9. Bijlagen

- 9.1 Handhavings- en sanctiekader leeftijdsgrenzen alcohol bij een HOTSPOT;
- 9.2 Handhavings- en sanctiekader leeftijdsgrenzen alcohol bij (g)een HOTSPOT;