



**Indiener:** College van burgemeester en wethouders

**Datum:** 5 november 2019

**Portefeuillehouder(s):** Wethouder Noorthoek, wethouder Bolderdijk

**Portefeuille(s):** Volksgezondheid, vergunningen, toezicht en handhaving

**Contactpersoon:** T. Hoogendoorn

**Tel.nr.:** nnn

**E-mailadres:** hoogendoorn.t@woerden.nl

---

## Onderwerp:

Preventie en handhavingsplan alcohol 2020-2024

---

## Samenvatting:

De Drank- en Horecawet verplicht gemeenten een preventie en handhavingsplan alcohol vast te stellen. In dit plan staan die maatregelen beschreven die bijdragen aan het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen. Dit plan beoogt de beschikbare capaciteit en middelen dusdanig te prioriteren dat verstrekkers geholpen worden leeftijdsgrenzen na te leven.

---

## Gevraagd besluit:

1. Het preventie en handhavingsplan alcohol 2020-2024 vast te stellen;
2. Hiermee de beschikbare capaciteit en middelen voor het onderwerp alcoholgebruik door minderjarigen aan te wenden om verstrekkers te helpen de leeftijdsgrens na te leven;
3. Hiermee de focus op het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren te verleggen van de gebruiker naar de verstrekker.

---

## Inleiding

### Waarom wordt dit voorstel nu voorgelegd?

In 2014 is de Drank- en Horecawet (DHW) gewijzigd. Een belangrijke wijziging was de verhoging van de leeftijdsgrens voor het gebruiken van alcohol van 16 jaar naar 18 jaar. Daarnaast is de verplichting opgenomen voor gemeenten om iedere vier jaar een preventie- en handhavingsplan alcohol (P en H plan) op te stellen (art. 43 DHW). In lijn met artikel 43a DHW stelt de gemeenteraad het preventie- en handhavingsplan alcohol vast. Het vorige P en H plan kende een looptijd tot 2019 en moet dus geactualiseerd worden.

De timing is niet perfect. De afgelopen jaren is er op dit onderwerp regionaal samengewerkt binnen het project Nuchter Verstand. Dit in 2012 gestarte project bevatte tevens de leidraad voor het preventie en handhavingsplan. Het project wordt in Q4 afgerond met een evaluatie waarna, naar alle waarschijnlijkheid, het plan een doorstaat krijgt met een nieuwe, actuele opzet. Hoogstwaarschijnlijk wordt met de definitieve inrichting van het nieuwe project gewacht op de laatste cijfers die in voorjaar 2020 verwacht worden.

Gezien het belang van dit onderwerp wenst het college niet te wachten op een nieuwe opzet van Nuchter Verstand en de nieuwste cijfers; er is buiten de regionale samenwerking lokaal ook al veel te doen. Het plan laat ruimte om de activiteiten die uit het nieuwe Nuchter Verstand project komen in te voegen.

---

## Participatieproces

### Hoe is dit voorstel tot stand gekomen

Het voorstel is tot stand gekomen op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren met dit onderwerp, voortschrijdend inzicht, landelijke ontwikkeling en gedeeltelijk in afstemming met partnergemeenten binnen het project Nuchter Verstand.

### Samenwerking met andere gemeenten

De gemeente Woerden werkte afgelopen jaren op dit onderwerp samen met gemeenten in Utrecht West en Lekstroom binnen Nuchter Verstand. Het project bevindt zich nu tussen twee looptijden en moet herijkt worden.

---

## Wat willen we bereiken?

Met het vaststellen van het P en H plan voldoet de gemeente Woerden aan haar wettelijke taak. Het doel van het P en H plan zelf is om de startleeftijd waarop jongeren voor het eerst drinken omhoog te brengen.

## Wat gaan we daarvoor doen?

De specifieke inzet staat beschreven in het P en H plan.

---

## Argumenten

*1.1. De gemeente Woerden is wettelijk verplicht een Preventie en Handhavingplan vast te stellen*  
Met het vaststellen van het P en H plan voldoet de gemeente Woerden aan haar wettelijke taak.

*2.1 De beschikbare capaciteit in middelen en ambtelijke uren is beperkt.*

Het P en H plan voorziet, meer dan in voorgaande jaren, in een duidelijk aandachtsgebied per jaar om alcoholgebruik door minderjarigen tegen gaan. Deze prioritering zal helpen om gericht bij te dragen aan het bemoeilijken van de verkrijgbaarheid van alcohol door minderjarigen.

*3.1 Onderzoek heeft aangetoond dat de invloed van preventieprogramma's zeer beperkt is.*

Recent onderzoek<sup>1</sup> van het Trimbos instituut heeft aangetoond dat voorlichtings en preventieprogramma's voor jongeren gericht op informatievoorziening, weerbaarheid en het omgaan met groepsdruk niet of nauwelijks helpen bij het tegengaan van alcoholgebruik.

Met het voorliggende P en H plan verschuiven we de aanpak naar de verstrekker. Het bemoeilijken van het verkrijgen van alcohol, gezien ook de ervaring van de verhoging van de alcoholleeftijd, draagt in hoge mate bij aan de startleeftijd waarop minderjarigen beginnen met drinken.

*3.2. Een focus op de verstrekkers vergroot het bereik van de aanpak*

Gezien de geringe middelen, nog buiten de bedenkelijke effectiviteit, is het onmogelijk om alle minderjarigen in Woerden en hun ouders te bereiken met voorlichtingsactiviteiten. Dit betekent dat er altijd een substantiële groep buiten schot blijft. De ervaring leert daarbij dat de belangstelling door dit type activiteiten gering is en vooral aanwezig is bij ouders die toch al strikt zijn op alcoholgebruik. De focus op verstrekkers betekent dat met de geringe middelen het bereik van de aanpak vergroot wordt waarbij ook die jongeren en ouders die niet genegen zijn voorlichtingsbijeenkomsten bij te wonen 'geraakt' worden.

*3.3. Verstrekkers zijn partners in de het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen*

Gezien de forse sancties op het verstrekken van alcohol aan minderjarigen hebben verstrekkers zelf een duidelijk belang bij het naleven van de leeftijdsgrens. Dit betekent niet dat het eenvoudig is voor verstrekkers om de leeftijdsgrens na te leven. Als gemeente kunnen we verstrekkers hierbij helpen en hen ondersteunen. Daarmee worden verstrekkers partners in het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen.

---

<sup>1</sup> **Alcoholpreventie bij jongeren en jongvolwassenen** Effectieve interventies en andere mogelijkheden voor preventie van alcoholgebruik bij jongeren en jongvolwassenen (11-24 jaar), Trimbos instituut

---

## Kanttekeningen, risico's en alternatieven

### 1.1. Het plan bevat nog niet de inzet van Nuchter Verstand

Zoals in de inleiding gesteld is de timing van het vaststellen niet optimaal. Het is echter zonde van de beschikbare capaciteit en middelen om te wachten op een nieuwe projectopzet en de nieuwe cijfers. Wanneer deze zouden leiden tot benodigde aanpassingen kan het P en H plan altijd aangepast en opnieuw vastgesteld worden.

---

## Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

n.v.t.

---

## Communicatie

n.v.t.

## Vervolgproces

Na besluitvorming wordt uitvoering gegeven aan het preventie en handhavingsplan volgens het in het plan opgenomen schema.

---

## Bevoegdheid raad:

De bevoegdheid van de raad komt voort uit Artikel 43a van de Drank- en Horecawet

---

## Bijlagen:

19i.03105 Preventie en handhavingsplan alcohol 2020-2024

---

De indiener: College van burgemeester en wethouders

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer

# Preventie en Handhavingsplan alcohol 2020-2024 Gemeente Woerden

## Inleiding

Gemeenten zijn sinds 2014 verantwoordelijk voor uitvoering van de Drank- en Horecawet (DHW) geworden. De DHW verplicht gemeenten om een door de gemeenteraad vastgesteld Preventie- en Handhavingsplan (hierna PenH plan) te hebben. Het PenH plan omvat alle maatregelen die de gemeente neemt om alcoholgebruik door minderjarigen te voorkomen.

Dit PenH plan is geschreven vanuit de visie dat het volledig voorkomen van alcoholgebruik door minderjarigen een illusie is. Beïnvloeding van redenen waarom jongeren drinken is ingewikkeld. Daadwerkelijke invloed op gedrag beperkt. Daarnaast zijn er simpelweg te veel manieren waarop minderjarigen aan alcohol kunnen komen. Niet in de minste plaats door verstrekking door ouders, wat overigens niet strafbaar is.

De afgelopen 6 jaar hebben de gemeente in Utrecht West en Lekstroom samengewerkt in het project Nuchter Verstand om vorm en uitvoering te geven aan preventieve maatregelen. Op het moment van schrijven loopt dit project af en wordt gewerkt aan een herijking van het project qua omvang en instrumentarium. In de loop van 2020 zal dit leiden tot nieuwe instrumenten en initiatieven in regioverband waar we als gemeente ook profijt van hebben. Dit valt samen met de resultaten van de nieuwste jeugdmonitor die in het voorjaar van 2020 verwacht worden. Hier staat de meest recente informatie voor middelengebruik onder Woerdense jongeren in.

Er zijn de afgelopen jaren in Nederland diverse initiatieven opgestart om het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen vorm te geven, gebaseerd op de ervaringen uit IJsland. Onder andere Texel en Volendam-Edam starten een meerjarig programma gebaseerd op de uitgangspunten van het 'IJslandse model' begeleid door Trimbos en het Nederlands Jeugdinstituut. Kenmerkend aan de IJslandse aanpak is de langjarige aanpak (gestart in 1998). Het veranderen van gedrag is een proces van de lange adem.

De projecten in Nederland die geënt zijn op het IJslandse model zijn omvangrijk in schaal, qua beschikbare middelen en in intensieve monitoring van effecten en resultaten. Een dergelijke aanpak één op één kopiëren in Woerden is niet mogelijk. Wel kunnen we voor dit PenH plan, vooruitlopend op de effecten en resultaten die in de proefgemeentes gemeten en behaald gaan worden, enkele werkzame en haalbare doelstellingen en maatregelen halen die passen binnen de beschikbare middelen en capaciteit van de gemeente Woerden.

## *Doelstelling*

Dit PenH plan heeft tot doel de verstrekking van alcohol aan minderjarigen tegen te gaan. Dit draagt bij aan het maatschappelijk effect dat de leeftijd waarop jongeren in Woerden voor het eerst drinken hoger wordt. Hiermee sluiten we aan op de maatschappelijke trend van een dalende 'startleeftijd' en het maatschappelijk effect uit het volksgezondheidsbeleid dat stelt: 'het gebruik van genotsmiddelen is niet vanzelfsprekend'.

Omdat de kennis over effectieve interventies en preventiemiddelen altijd in ontwikkeling is, zeker met het oog op de experimenten in den lande met de IJslandse aanpak beoogd dit plan niet top op de activiteit nauwkeurig vast te leggen wat er komende vier jaar gaat gebeuren op het gebied van preventie en handhaving. Daarbij komt dat de regionale aanpak Nuchter Verstand in 2020 weer vorm krijgt en we dan weer de laatste cijfers over gebruik ontvangen.

Er is echter geen reden om tot die tijd achterover te leunen. Het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen is een continu proces waar altijd aan te werken valt. Wel dwingen bovengenoemde omstandigheden ons tot een flexibele en signaal gestuurde werkwijze. Concrete, SMART doelstellingen worden via de maatschappelijke agenda per jaar bepaald en vastgesteld op basis van beschikbare capaciteit en (recente) cijfers.

## *Samenhang met ander beleid*

Het PenH plan moet in samenhang gezien worden met de nota gezondheid en het jaarlijks vast te stellen handhavingsuitvoeringsprogramma wat de jaarlijkse handhavingscapaciteit prioriteert en vastlegt.

## PenH plan 2020-2024 Focus op Verstrekking

Het is onmogelijk om volledig te voorkomen dat minderjarigen aan alcohol komen. De mogelijkheden om aan alcohol te komen zijn legio, de capaciteit om hierop toe te zien beperkt. Gelukkig is in Woerden de bereidheid bij verstrekkers om de leeftijdsgrens na te leven groot. Onduidelijk is in hoeverre in Woerden deze bereidheid zich ook vertaalt in het daadwerkelijk voorkomen van verstrekking aan minderjarigen.

We kiezen er daarom voor om verstrekkers te helpen bij het naleven van de leeftijdsgrens. Niet met een opgeheven vingertje maar ondersteunend. Verstrekkers zijn partners in het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen. Hierbij kiezen we een gelaagde aanpak: allereerst worden verstrekkers in de gelegenheid randvoorwaarden goed te regelen om verstrekking aan minderjarigen tegen te gaan. Hierbij valt te denken aan trainingen of een eigen alcoholbeleid. De gemeente helpt en ondersteunt hierbij waar mogelijk. Wanneer er sprake is van vernieuwde aandacht voor het onderwerp bij de verstrekker (binnen een redelijke termijn) starten we toezicht en handhaving op om verstrekkers te helpen scherp te blijven op het tegengaan van verstrekking aan minderjarigen.

### *Focus per jaar*

Het is bekend dat hoe informeler de setting is hoe eenvoudiger het is voor minderjarigen om aan alcohol te komen. Hierbij kent het begrip informeel twee aspecten:

1. *Mate van professionaliteit van de verstrekker.* Is er bijvoorbeeld sprake van vrijwilligers of van vaste bepaalde krachten? Is er sprake van een eenmalig evenement of van een vast verkooppunt?
2. *Mate van formele relatie tussen klant en verstrekker.* Is er sprake van een strikt zakelijke relatie tussen klant en verstrekker of vindt de verstrekking plaats binnen een sociaal verband zoals bijvoorbeeld een vereniging.

We focussen de komende vier jaar op vier soorten verstrekkers. Hierbij zetten we als eerste in op die verstrekkers waar het informele karakter het grootste risico vormt voor het naleven van de leeftijdsgrens. Dit brengt voor de komende jaren de volgende focus met zich mee<sup>1</sup>:

2020: sportverenigingen (en dan specifiek sportverenigingen met een kantine)

2021: evenementen en jeugdsociëteiten

2022: supermarkten en thuisbezorgingsdiensten

2023: horeca

### *Nieuwe handhavingsinstrumenten*

Om de naleving van de leeftijdsgrenzen goed te kunnen controleren is de inzet van mystery shoppers een bekend instrument. Een van de lessen uit de aanpak uit de inzet van mystery shoppers elders in het land is dat mystery shoppers ingezet kunnen worden om het gesprek met verstrekkers op gang te brengen. Het voorkomt dat problemen met het naleven van de leeftijdsgrens ontkent worden of afgedaan als incident. Dit betekent dat een constatering dat er verstrekt wordt aan minderjarigen niet direct hoeft te leiden tot het starten van een handhavingstraject maar eerder een verbeteringstraject bij de verstrekker zelf. Dit vergroot het draagvlak voor de inzet van mystery shoppers.

De effectieve inzet van mystery shoppers is kortom onomstreden noch eenvoudig en vraagt daarom om een zorgvuldige afweging en een duidelijke richtlijn en beleidskader voor een effectieve inzet.

## **Preventie en handhaving, going concern**

Naast de hierboven genoemde focus per jaar is er natuurlijk ook going concern op het vlak van preventie en handhaving op het gebruik van alcohol. Ook komende jaren zullen we in regioverband samenwerken aan dit onderwerp en lokale acties in het kader van de regionale aanpak uitvoeren. In 2020 wordt de aanpak via Nuchter Verstand vernieuwd. Daarnaast zetten we net als voorgaande jaren ook weer jaarlijks in op de IkPas campagne om bewustwording over alcoholgebruik te bevorderen.

Aan de handhavingskant wordt jaarlijks geprioriteerd aan de hand van het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP). Afgelopen jaren is alcoholgebruik door minderjarigen

---

<sup>1</sup> Hoewel jeugdsociëteiten bij uitstek ook zeer informele settingen zijn kiezen we vanwege de omvang van het aantal sportverenigingen er voor deze naar 2012 door te schuiven.

geen specifieke prioriteit gehad. Toch hebben ook andere prioriteiten in het HUP (zoals naleven van vergunningsvoorwaarden) een positief effect op verstrekking en beschikbaarheid. Elk jaar bestaat de mogelijkheid tot herprioritering.

Bij constatering van alcoholgebruik op straat door minderjarigen wordt standaard doorverwezen naar HALT. Bij de haltafdoening worden ouders ook altijd betrokken. Politie, jongerenwerk en BOA's werken samen bij het signaleren en handhaven op alcoholgebruik op straat.

### **Schematische weergave**

Voor de komende 4 jaar betekent dat het volgende:

jaar	Preventie algemeen	Handhaving algemeen	focus	preventie	handhaving
2020	IkPas campagne Herijken regionale samenwerking Nuchter Verstand	Ontwikkelen beleid en strategie rondom inzet Mystery shoppers  Handhaving volgens prioriteiten HUP  Toezicht op straat	<b>Sportverenigingen</b>	Organiseren breed overleg over alcohol met sportverenigingen -voorlichting regels paracommerciële verordening -aanbod training en ondersteuning sportbonden -peilen draagvlak voor convenant alcohol en sport gericht op voorkomen gebruik door minderjarigen	Inzet Mystery shoppers bij sportverenigingen
2021	IkPas  Uitvoering lokale acties nuchter verstand	Handhaving volgens prioriteiten HUP  Toezicht op straat	<b>Evenementen en jeugdsociëteiten</b>	-voorlichting regels paracommerciële verordening -aanbod training en ondersteuning ontwikkeling beleid	-Aanscherpen vergunningsvoorwaarden rondom alcoholgebruik en toelaten personen in kennelijke staat  -Inzet Mystery shoppers bij evenementen en jeugdsociëteiten
2022	IkPas  Uitvoering lokale acties nuchter verstand	Handhaving volgens prioriteiten HUP  Toezicht op straat	<b>Supermarkten en thuisbezorgingsdiensten</b>	-ontwikkeling beleid op verstrekking door thuisbezorgingsdiensten gevestigd in Woerden	Inzet Mystery shoppers bij supermarkten
2023	IkPas  Uitvoering lokale acties nuchter verstand	Handhaving volgens prioriteiten HUP  Toezicht op straat	<b>Horeca</b>	-actualiseren KVVU -onderzoeken wenselijkheid convenant op doorschenken	Inzet Mystery shoppers in horeca

**Financiën**

Er is jaarlijks €10.000 opgenomen in de begroting voor het onderwerp verslavingsbeleid. Hiervan wordt gemiddeld zo'n €3000 besteed aan IkPas. Dit laat per jaar 7000 euro vrij voor preventie en (extra) handhaving(capaciteit).

Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van 5 november 2019,

De secretaris,  
Drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester,  
V.J.H. Molkenboer



**RAADSBESLUIT**  
19R.00868



**Onderwerp:** Preventie en handhavingsplan 2020-2024

---

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 21 oktober 2019 van:  
- burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;  
art. 147 gemeentewet

**b e s l u i t:**

1. Het preventie en handhavingsplan alcohol 2020-2024 vast te stellen;
2. Hiermee de beschikbare capaciteit en middelen voor het onderwerp alcoholgebruik door minderjarigen aan te wenden om verstrekkers te helpen de leeftijdsgrens na te leven;
3. Hiermee de focus op het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren te verleggen van de gebruiker naar de verstrekker.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn  
openbare vergadering, gehouden op

De griffier,

De voorzitter,

drs. M.J.W. Tobeas

V.J.H. Molkenboer

---