1. **Inleiding**

**Nationaal Preventieakkoord Alcohol**

In het Preventie- en handhavingsplan sluit de gemeente zoveel als mogelijk aan op de doelstellingen van het Nationaal Preventieakkoord. In dit akkoord, dat in 2018 door meer dan 70 partijen is gesloten, is preventie van problematischalcoholgebruik een van de drie speerpunten. Een veelheid aan organisaties en maatschappelijke partners waaronder bedrijfsleven, sportorganisaties en onderwijsinstellingen verbond zich met het Akkoord aan het terugdringen van problematisch alcoholgebruik in 2040. Voor jongeren zijn specifieke doelstellingen opgenomen. Zo moet het drinken onder de 18 jaar afnemen van 45% naar 25% en uiteindelijk naar nul (Nationaal Preventieakkoord, 2020). Het binge drinken onder jongeren moet in 2040 met 30% tot 40% zijn afgenomen naar 45%.

Voor jongeren en jongvolwassenen zijn de risico’s van alcoholgebruik groter dan voor volwassenen (Expertisecentrum Alcohol, 2020). Niet alleen zijn de acute gevolgen voor hen vaak ernstiger – zij raken bijvoorbeeld eerder bewusteloos en kunnen onder invloed over hun seksuele grenzen heen gaan – maar ook heeft drinken op jonge leeftijd gevolgen voor de lange termijn. Denk aan verstoring van de hersenontwikkeling en een grotere kans op verslavingsproblemen. Agressief, asociaal en delinquent gedrag komt bovendien vaker voor bij jongeren die drinken dan bij hun niet drinkende leeftijdgenoten. Bij jongvolwassenen kunnen (de gevolgen van) alcoholgebruik leiden tot kort- en langduriger verzuim, studievertraging, afname van de studieprestaties en studie-uitval.

**Alcoholwet\*: beperkt beschikbaarheid en regelt een verantwoorde verstrekking**

Het beperken van de beschikbaarheid van alcohol is één van de meest effectieve maatregelen om alcoholgebruik te verminderen en de daaraan gerelateerde schade te voorkomen (Babor e.a., 2010; Burton e.a., 2017). De [Alcoholwet](https://wetten.overheid.nl/BWBR0002458/2021-07-01) is een wet die de verstrekking van alcoholhoudende dranken en daarmee de beschikbaarheid van alcohol reguleert. Daarnaast richt de Alcoholwet zich op verantwoorde verstrekking.

Verantwoorde verstrekking betekent onder andere dat het verboden is om bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Het is aan de gemeenten om toe te zien op de naleving van deze regelgeving.

\**De Alcoholwet stond t/m 30 juni 2021 bekend als de Drank- en Horecawet*

**Naleving leeftijdsgrens (NIX18) in Nederland**

In [het Nationaal Preventieakkoord](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord) (2018) is afgesproken dat de naleving van NIX18 door alle soorten verkooppunten in 2030 op 100 procent moet liggen. Om daar te komen is er nog een lange weg te gaan. In het meest recente [landelijke nalevingsonderzoek uit 2020](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/27/landelijk-onderzoek-naar-de-naleving-van-de-leeftijdsgrens-bij-alcohol-en-tabaksverkoop-in-2020) bleek dat het landelijk gemiddelde over alle type verkooppunten genomen op slechts 38% ligt. Uiteraard zijn er verschillen per type verkooppunt, maar over de hele linie is verbetering nodig om de doelstellingen uit het Preventieakkoord, en daarmee de bescherming van de gezondheid van jongeren, te realiseren.

**Versterken van de handhaving**

Eén van de manieren waarop alle Nederlandse gemeenten kunnen bijdragen aan het realiseren van dit doel is door de handhaving op NIX18 te versterken. Dit wil zeggen dat het toezicht op de naleving van NIX18 zowel efficiënter als effectiever wordt ingericht om zo een positieve impuls te geven aan het gemeentelijk nalevingscijfer. Om gemeenten hierin te ondersteunen is in 2019 door Bureau Objectief, in opdracht van de VNG en het min. van VWS, de [handreiking toezicht Alcoholwet](https://handreikingdhw.mett.nl/home/default.aspx) ontwikkeld. In deze handreiking biedt gemeenten handvatten om op een meer effectieve wijze toezicht te houden op de naleving van de leeftijdsgrens. Hierbij staat onder andere de inzet van het middel testkopers centraal.

**De gemeente X neemt haar verantwoordelijkheid**

Ook in de gemeente X is het van belang dat de naleving van NIX18 op orde is. Om dit te bereiken is ook in X een versterking van de handhaving noodzakelijk. In dit plan van aanpak staat beschreven op welke wijze de gemeente X dit aan zal pakken. In het plan van aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

* Een situatieschets ten aanzien van NIX18 in de gemeente;
* De doelstellingen die de gemeente zich stelt in 2022 (en daarna);
* Welke acties de gemeente uitvoert om deze doelstellingen te bereiken;
* De planning van deze acties over tijd;
* Op welke wijze de voortgang wordt gemonitord en geëvalueerd;
* De wijze waarop er zowel intern als extern over de voortgang wordt gecommuniceerd;
* Hoe we zorg dragen voor de langdurige borging van de in deze aanpak omschreven acties en werkwijzen.

[1] In het NPA wordt onder problematisch alcoholgebruik verstaan: Al het alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar, drinken door zwangere vrouwen, overmatig drinken, zwaar drinken, regelmatig bingedrinken, een drinkpatroon dat leidt tot lichamelijke klachten en/of psychische of sociale problemen en dat een adequate aanpak van bestaande problemen verhindert.

1. **De situatie in X**

-

1. **Doelstellingen**

**Inzet van de testkopermethodiek**

Gemeenten zijn op zoek naar een efficiënte methode voor het toezicht op de leeftijdsgrens. Een werkwijze die zich conformeert aan de wet. Het inzetten van testkopers is een efficiënte methode. Bij de testkopermethode worden jongeren (minderjarig of meerderjarig) die niet onmiskenbaar 18 jaar of ouder zijn, ingezet om te constateren of de leeftijd goed wordt vastgesteld en of er al dan niet aan hen alcohol wordt verkocht of verstrekt. De toezichthouder van de gemeente neemt de testkoper(s) mee en laat deze een aankooppoging doen. De toezichthouder observeert de aankooppoging en wanneer hij of zij constateert dat de leeftijd niet op de juiste manier wordt vastgesteld, kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. In de gemeente is nog niet eerder met deze methodiek gewerkt. Een doelstelling van deze pilot is ervoor zorgen dat:

1. er een netwerk wordt opgezet van testkopers die kunnen worden ingezet;
2. alsmede dat de toezichthouders die in de gemeente toezicht houden allen in staat zijn om op een correcte wijze op basis van de testkopermethodiek toezicht te houden.

**Naleving Leeftijdsgrens**

De doelstellingen van de gemeente X met betrekking tot de naleving van de leeftijdsgrens zijn afgeleid van de ambities van het Nationaal Preventieakkoord. De ambitie van het NPA is om in 2030 100% naleving van de leeftijdsgrens te realiseren.

In onderstaande tabel staat links weergegeven wat de naleving van de verschillende type verkooppunten was bij het meest recente onderzoek in 2020. In de overige kolommen is te hoe de naleving stap voor stap toeneemt tot 100% in 2030.

| **Naleving leeftijdsgrens** | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2020 | 2023 | 2025 | 2027 | 2029 | 2030 |
| Cafetaria | 0% | 20% | 50% | 70% | 90% | 100% |
| Natte horeca | 30% | 45% | 65% | 75% | 90% | 100% |
| Restaurants | 0% | 20% | 50% | 70% | 90% | 100% |
| Slijterijen | 33.3% | 45% | 65% | 75% | 90% | 100% |
| Supermarkten | 41.7% | 55% | 70% | 80% | 90% | 100% |
| Sportkantines | 0% | 20% | 50% | 70% | 90% | 100% |
| Overige paracommerciële instellingen | 0% | 20% | 50% | 70% | 90% | 100% |

1. **Acties en Werkwijze**

Om de doelstellingen uit hoofdstuk 3 te realiseren voert de gemeente X in de periode januari 2022 t/m juni 2023 diverse acties uit. De werkgroep die wordt geformeerd bestaande uit beleidsmedewerkers Volksgezondheid, beleidsmedewerkers VTH en toezichthouders zal verantwoordelijk zijn voor de uitvoer en monitoring van de acties. De acties worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

* Draagvlakcreatie
* Gemeentelijke stukken & procedures
* Personele inzet
* Testkoper protocol
* Risicogestuurd toezicht
* Uitgaansgebieden en evenementen
* Wederverstrekking

Hieronder worden de acties per categorie benoemd en toegelicht.

**Draagvlak**

Draagvlak voor dit plan van aanpak en specifiek voor de inzet van de testkopermethodiek is van groot belang voor het behalen van de gewenste resultaten. Hierbij wordt zowel intern draagvlak (lees; bestuurlijk draagvlak) als extern draagvlak (bij de verkooppunten) bedoeld.

*Bestuurlijk draagvlak*

Het begint allemaal met de creatie van draagvlak binnen de gemeente. Een goede implementatie en uitvoer van het middel staat of valt met bestuurlijk draagvlak. Als in een vroeg stadium hierover wordt nagedacht, is de kans des te groter dat testkopers in de gemeente ingezet kunnen worden. Door het bestuur in een vroege fase en op verschillende daaropvolgende momenten te betrekken, zal dat tot meer begrip en betere besluitvorming leiden.

Het akkoord op het plan van aanpak wordt middels een collegebesluit vastgelegd.

*Draagvlak bij verkooppunten*

De gemeente X vindt het van groot belang om open en transparant te zijn in de ontwikkeling en uitvoer van haar beleid. Daarom wordt er ruim voordat de testkopermethodiek wordt ingezet een informatiebijeenkomst georganiseerd voor alle verkooppunten in de gemeente. Op deze informatieavond wordt onder meer besproken:

* Wat de methodiek inhoudt;
* Op welke wijze de gemeente de methodiek inzet;
* Wat de consequenties zijn bij het constateren van overtredingen;
* Op welke wijze de gemeente de verkooppunten aanvullend kan ondersteunen in het verhogen van de naleving;
* etc.

Uiteraard wordt ook gedeeld welke preventie- en ondersteuningsmaatregelen de gemeenten uitvoert voorafgaand aan de start met de testkopermethodiek zoals:

* De materialenpakketten
* De gratis online e-learnings
* De praktijktraingen

*Draagvlak in de regiogemeenten*

Binnen het plan van aanpak is er ook ruimte om de mogelijkheden tot regionale samenwerking te verkennen. Bijvoorbeeld op het gebied van inzet en uitwisseling van Boa’s en testkopers.

**Gemeentelijke stukken & procedures**

*P&H plan en uitvoeringsplannen*

De gemeente zal in 2022 haar Preventie- en Handhavingsplan vernieuwen. Dit plan beschrijft de activiteiten van de gemeente voor de jaren 2022 t/m 2026. Daaraan gekoppeld zal jaarlijks een uitvoeringsplan worden opgesteld waarin in meer detail wordt ingegaan op de jaarlijks uit te voeren acties om de doelstelling zoals ook benoemd in dit plan van aanpak te behalen.

*De sanctiestrategie en het handhavingsarrangement*

Vanaf 2023 zal bij een eerste overtreding een waarschuwing gegeven worden, waarna bij een volgende overtreding een bestuurlijke boete volgt.

**Personele inzet**

Voor een correcte en kwalitatieve inzet van de testkopermethodiek is het van belang om de beschikking te hebben over voldoende en goed geschoolde BOA’s en testkopers.

*Praktijktrainers verantwoorde alcoholverkoop*

Onderdeel van dit plan van aanpak is de verzorging van praktijktrainingen voor diverse verkooppunten in de gemeente. De trainers worden door de gemeente ingeschakeld vanuit Tactus Verslavingszorg.

*BOA’s*

De BOA’s kunnen middels een praktijktraining wegwijs gemaakt worden in de testkopermethodiek. Het zou goed zijn om een regionale samenwerking aan te gaan waarbij BOA’s in andere gemeenten ingezet kunnen worden. Een mogelijke werkwijze zou kunnen zijn dat een BOA uit een andere gemeente de testkoper begeleidt bij de aankooppoging en de lokale BOA vervolgens de terugkoppeling verzorgt. Op deze manier wordt herkenning van de lokale BOA voorkomen, maar is deze wel verantwoordelijk voor het gesprek en het in stand houden en versterken van de bestaande relatie met verkopers.

*Testkopers*

Voor de werving van testkopers wordt de optie verkend om een samenwerking met het ROC aan te gaan. Waarbij de studenten van het ROC bij wijze van stage kunnen worden ingezet als testkopers. Daarnaast is het interessant om de mogelijkheden van een regionale testkoperpoule op termijn te verkennen.

**Testkoper protocol**

Het protocol dat wordt gevolgd, komt overeen met het protocol zoals omschreven op de [landelijke handreiking toezicht Alcoholwet](https://handreikingdhw.mett.nl/leeftijdsgrens/6+testkoper+protocol/default.aspx)

**Risicogestuurd toezicht**

Risicogestuurd toezicht is een vorm van toezicht waarbij de gemeente de risico's in kaart brengt en zo prioriteert dat ze haar capaciteit effectief kan inzetten, om de risico's zoveel mogelijk te verkleinen. Hiervoor is het van belang dat de gemeente een goed beeld heeft van de zogeheten hotspots. Hotspots zijn locaties waar jongeren en alcohol samenkomen. Verkooppunten van alcohol waar ook (met enige regelmaat) jongeren te vinden zijn hebben een hogere prioriteit in het toezicht dat verkooppunten waar zich (vrijwel) nooit jongeren bevinden. Op dit moment is er bij de huidige BOA’s geen informatie beschikbaar over wat de hotspots binnen de gemeente zijn, maar mogelijk is deze kennis bij de jongerenwerkers aanwezig. Een ander belangrijk aspect van een goede risico-inventarisatie is de naleving van een verkooppunt. Als een locatie in het verleden een hoge naleving heeft laten zien kan deze een minder hoge prioriteit krijgen dan locaties die in het verleden een lage naleving hebben laten zien.

Op basis van het aantal beschikbare uren en financiën voor de inzet van testkopers wordt vervolgens bepaald welke locaties hoe vaak bezocht worden. Om te komen tot een goede verdeling van het aantal beschikbare testaankopen in relatie tot de prioriteit van de verschillende verkooppunten wordt gewerkt met een prioriteitsysteem met 3 verschillende risiconiveau’s.

**Prio 1: hoge kans op overtreding**

*(jongeren komen regelmatig op deze locatie & uit cijfers is bekend dat de naleving niet op orde is).*

*Controlefrequentie:*  Binnen de looptijd van het actieplan (januari 2022 t/m juni 2023) worden alle locaties die de aanduiding prio 1 krijgen in ieder geval bezocht. Bij een geconstateerde overtreding wordt er een hercontrole ingepland.

**Prio 2: gemiddelde kans op overtreding**

*(Jongeren komen hier regelmatig, maar de naleving is relatief op orde OF jongeren komen hier weinig, maar de naleving is niet op orde).*

*Controlefrequentie:* Binnen de looptijd van het actieplan (januari 2022 t/m juni 2023) worden waar mogelijk locaties die de aanduiding prio 2 krijgen bezocht. Bij een geconstateerde overtreding wordt er een hercontrole ingepland.

**Prio 3: lage kans op overtreding**

*(Jongeren komen hier weinig en de naleving is op orde.*

*Controlefrequentie:* Binnen de looptijd van het actieplan (januari 2022 t/m juni 2023) worden waar geen tot enkele locaties die de aanduiding prio 3 krijgen bezocht. Wanneer dit wel het geval is zal er bij een geconstateerde overtreding een hercontrole worden ingepland.

1. **Planning**

| **Periode** | **Activiteit** |
| --- | --- |
| 2022 - 1e kwartaal | 1. Toetsen bestuurlijk draagvlak voor plan van aanpak en akkoord middels collegebesluit 2. Updaten vergunningsbestand en locatiedatabase 3. Jaarplanning maken inzet Boa’s *(januari)* 4. Uitnodigingen verzenden & (digitale) bijeenkomst(en) richting faciliteren voor uitleg en toelichting van het plan van aanpak 5. Opstart wervingsstrategie testkopers voor uitvoer 1e proef-controleronde in het 4e kwartaal |
| 2022 – 2e kwartaal | 1. Verspreiding van communicatiematerialen, hulpmiddelen en andere tools richting verkooppunten 2. Praktijktrainingen verantwoorde alcoholverkoop voor diverse verkooppunten faciliteren 3. Opstart actualisatie P&H plan |
| 2022 – 3e kwartaal | 1. Afronding werving testkopers voor uitvoer proef-controleronde in het 4e kwartaal 2. Afronding actualisatie P&H plan 3. Training Boa’s - werken met de testkopermethodiek |
| 2022 – 4e kwartaal | 1. Vaststelling concept P&H plan 2. Selectie van locaties die worden gecontroleerd tijdens 1e proef-controleronde   *(hotspotgestuurd)*   1. Training testkopers - werken met de testkopermethodiek 2. Uitvoer 1e proef-controleronde | bij in totaal 15 a 20 locaties   *Inclusief communicatie richting bezochte verkooppunten* |
| 2023 – 1e kwartaal | 1. Updaten vergunningsbestand en locatiedatabase 2. Selectie van locaties die worden gecontroleerd tijdens 1e echte controleronde   *(hotspotgestuurd)*  3. Indien nodig: bij werven &  trainen van testkopers |
| 2023 – 2e kwartaal | 1. Testkoper actie | bij in totaal 15 a 20 locaties 2. Verspreiding van communicatiematerialen, hulpmiddelen en andere tools richting (nieuwe) verkooppunten 3. Praktijktrainingen verantwoorde alcoholverkoop voor diverse (nieuwe) verkooppunten faciliteren middels inzet Tactus |

1. **Monitoring en Evaluatie**

Gedurende de uitvoer van dit plan van aanpak wordt op verschillende manieren gemonitord of de acties tot het gewenste effect leiden. Over de voortgang wordt periodiek geëvalueerd met zowel interne als externe stakeholders. Concrete voorbeelden van monitoringsinstrumenten en evaluatiemomenten staan hieronder vermeld.

* De GGD laat regelmatig regionale nalevingsonderzoeken uitvoeren om de naleving van de leeftijdsgrens vast te stellen;
* De Jeugdmonitor van de GGD die eens in de vier jaar wordt uitgevoerd. Hierin wordt onder andere het drankgebruik van jongeren uitgevraagd.
* Op basis van de handhavingsacties (testkopers) worden er handhavingscijfers opgehaald die een beter beeld schetsen van de naleving van de leeftijdsgrens;
* Er wordt een werkgroep opgesteld van beleidsmedewerkers (zowel Volksgezondheid als VTH) welke periodiek samenkomt om de voortgang te bespreken
* Er vindt regulier overleg plaats met de KHN, waarin wordt overlegd met lokale horeca hoe het plan van aanpak verloopt;

1. **Communicatie**

**Interne communicatie**

De interne communicatie bestaat primair uit periodiek overleg van de genoemde werkgroep bestaande uit beleidsmedewerkers Volksgezondheid, PVH, OOV en de toezichthouders. Wanneer nodig wordt de betrokken wethouder en/of de burgemeester betrokken bij overleg dan wel van een update voorzien.

**Externe communicatie**

Naast interne communicatie over de voortgang van het project is het ook van belang om externe stakeholders, waaronder met name, de verkooppunten op de hoogte te houden van de voortgang. Dit draagt enerzijds bij aan transparantie en duidelijkheid ten aanzien van het toezicht wat enorm kan bijdragen aan een constructieve relatie met de externe stakeholders. Anderzijds heeft het communiceren over handhavingsacties, zogeheten handhavingscommunicatie, ook een preventie werking richting alle verkooppunten in de gemeente.

Om die reden zal er zowel voorafgaand aan iedere testkoperactie gecommuniceerd worden dat er in de komende maanden weer gecontroleerd gaat worden, als na afloop van de handhavingsactie zal er gedeeld worden wat de resultaten (op hoofdlijn) waren. Hierbij worden uiteraard geen locaties met naam en toenaam vermeld.

Het eerste contactmoment is het uitnodigen van de verkooppunten voor de informatiebijeenkomst aangaande het plan van aanpak. Dit zal in de loop van het 1e kwartaal van 2022 plaatsvinden.

1. **Borging**

Om ervoor te zorgen dat de werkwijze in dit plan van aanpak wordt verankerd in gemeentelijk beleid wordt er in 2022 een vernieuwd P&H plan geschreven. Hierin worden de plannen op hoofdlijn bescrheven van 2022 t/m 2026. aan het eind van ieder jaar wordt op basis van een evaluatie van het afgelopen jaar een vernieuwd plan van aanpak opgesteld dat zal gelden voor het aankomende jaar.

***Bijlage A. Hulpmaterialen***

Hieronder een overzicht van diverse gratis te gebruiken materialen ter verbetering van de naleving NIX18.

**1. Toolkit met NIX18 materialen voor Sportkantines** [*https://www.nix18voorprofs.nl/toolkit/details/?kit=87*](https://www.nix18voorprofs.nl/toolkit/details/?kit=87)

**2. NIXChallenge**   
[*https://nixchallenge.nl*](https://nixchallenge.nl/)

**3. E-learning** ***“Voor elkaar”***

[*https://verantwoordalcoholverkopen.nl/sport/#/*](https://verantwoordalcoholverkopen.nl/sport/#/)

**4. Model bestuursreglement en andere voorbeelden geleverd door NOC\*NSF** [*https://nocnsf.nl/alcohol-en-sport*](https://nocnsf.nl/alcohol-en-sport)