GGD-notitie Kadernota Horeca Zutphen

GGD Noord- en Oost-Gelderland

Datum: augustus 2025

Inleiding

De gemeente Zutphen is begonnen met de voorbereiding van de nieuwe Kadernota Horeca. In deze notitie doet de GGD Noord- en Oost-Gelderland alvast een aantal suggesties waar de gemeente rekening mee kan houden op het gebied van gezondheid en preventie. Bij het opstellen van de notitie zijn zowel het team Medische Milieukunde als het team Gezondheidsbevordering betrokken.

1. Gezonde voedselomgeving

De helft van de volwassenen in Nederland heeft overgewicht en dit percentage blijft de komende jaren stijgen. Ongezonde voeding vergroot de kans op overgewicht en chronische ziekten als harten vaatziekten en diabetes type 2.
De voedselomgeving kan ons onbewust verleiden tot ongezond en overmatig eten. Per dag maken we wel 200 voedselkeuzes, waarvan 90% onbewust. Ons voedingspatroon is dus geen volledig individuele keuze, maar wordt sterk beïnvloed door factoren in onze omgeving. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat een verhoogde Body Mass Index (BMI) vaak samenhangt met een hoge dichtheid van fastfoodketens.
Het reguleren van de voedselomgeving is dus eigenlijk een verrijking van de keuzevrijheid van de inwoners. Dat kan bijvoorbeeld door geen vergunningen te verlenen aan nieuwe fastfoodrestaurants op plekken waar veel kinderen komen en/of als een bepaald drempelpercentage aan verkooppunten van fastfood (tussen de 5 en 20%) wordt overschreden. Zie hier een voorbeeld van juridische onderbouwing. De UvA ontwikkelde een meetinstrument dat de mate van gezondheid van het voedselaanbod op gebiedsniveau in kaart brengt. Als de (on)gezonde voedselomgeving een omgevingswaarde is, kan dit als basis dienen voor een afwegingskader waarmee gemeenten de voedselomgeving kunnen reguleren.

2. Horeca en geluid

Geluid in de leefomgeving heeft invloed op de gezondheid. Zo kan blootstelling aan geluid leiden tot hinder, verstoring van de slaap, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stressreacties. Langdurige blootstelling aan te veel geluid kan aanleiding geven tot chronische effecten zoals verhoogde bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd. Ook kan geluid een negatieve invloed hebben op de leerprestaties van kinderen.

Door horeca kunnen omwonenden (geluids-)overlast ervaren. Te denken valt aan gedreun van muziek, roepen op straat en rokende en telefonerende mensen voor de deur en na sluitingstijd. Daarnaast kan er op andere uren dan tijdens opening overlast ontstaan door piekgeluiden door laden en lossen.

Hoe om te gaan met horecageluid?

- Het is belangrijk om een duidelijk beleid te maken dat bescherming biedt voor de gezondheid van omwonenden. Veel gemeenten gebruiken daarvoor een eigen indeling voor horeca: de Lijst van Horeca-activiteiten. Een dergelijke indeling kan ook onder de Omgevingswet gebruikt worden. Het horecabeleid geeft aan welke horecacategorie waar wenselijk is. Bijvoorbeeld zwaardere horeca in het centrum en lichte horeca in woongebieden. In de regels van het omgevingsplan staat dan welke horecacategorie is toegestaan. Zie voor meer informatie de website van het IPLO.
- In Nederland heeft 1 op de 7 jongeren tussen 12 en 25 jaar gehoorschade als gevolg van blootstelling aan (te) hard geluid. Uit onderzoek blijkt verder dat 54% van de jongeren tussen de 12 en de 19 risico loopt op gehoorschade door o.a. blootstelling aan muziek bij het uitgaan. Zie ook de site van de Gezondheidsraad en het Vierde convenant preventie gehoorschade. In het convenant zijn o.a. eisen gesteld aan maximale geluidsniveaus. Mogelijk kan dit convenant ook een rol krijgen in het horecabeleid. De GGD adviseert overigens nog verder te gaan dan de normen in het convenant aangezien blijkt dat gehoorschade al kan optreden bij 88 dB(A) volgens een expert-opinie van een groep Nederlandse audiologen.

3. Gezonde kansen

De aanwezigheid van horeca kan ook positieve invloed hebben op een buurt:

- Horeca en terrassen kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan meer ontmoeting en sterkere sociale cohesie in een buurt. Het kan dienen als laagdrempelige ontmoetingsplekken en het 'herkennen' van buurtgenoten bevorderen. Dit kan ook het thuis voelen in de buurt versterken. Zie voor inspirerende voorbeelden: de aanschuiftafel

- Daarnaast kan horeca zorgen voor levendigheid en de leefomgeving aantrekkelijker maken. Dit kan mensen stimuleren meer naar buiten te gaan/te verblijven, wat ook ontmoeten en binding met de buurt kan bevorderen.
- Horeca kan bijdragen aan ervaren veiligheid, door meer sociale controle en 'eyes on the street'. Een mix van functies in een buurt zorgt dat er op verschillende dagdelen meer sociale controle/'toezicht' is.

Hier kan met de inrichting/spreiding van horeca rekening mee worden gehouden. Dus bijvoorbeeld niet de horeca centreren in de binnenstad, maar ook in buurten daarbuiten (met het aandachtspunt om overlastgevende horeca niet in woonwijken te situeren). Dit sluit ook aan op de ambitie in de omgevingsvisie van Zutphen om in elke wijk een 'wijkhart' te realiseren.

4. Raakvlakken met evenementenbeleid

Er zijn logischerwijs veel overeenkomsten tussen horeca en evenementen. Wij adviseren om te kijken naar samenhang in regelgeving op beide beleidsterreinen.
Er is een leidraad geschreven over evenementen en roken/alcohol/drugs waar de gemeente gebruik van kan maken. Wij adviseren de gemeente om voorwaarden tav leefstijl op te nemen in de vergunningen voor evenementen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een rookvrij terrein tijdens evenementen.

5. Alcohol

In Nederland zijn de regels voor de verkoop van alcohol vastgelegd in de Alcoholwet. Deze wet is een volksgezondheidswet en die heeft als doel om schade door alcoholmisbruik tegen te gaan. Ook moet de wet overlast door alcohol verminderen.

Alcoholwet
Voor gemeenten zijn er een aantal belangrijke lokale taken vastgelegd in de Alcoholwet:

- Vergunningverlening. Dit regelt wie waar alcoholhoudende dranken mag verkopen. Dit beperkt de verkoopplekken van alcohol.
- Toezicht op de naleving van de wet. De twee belangrijkste onderdelen hiervan zijn het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van alcohol en het toezicht op het verbod om mensen die dronken zijn toe te laten tot bijvoorbeeld het café, de slijterij of het terras. Ook is het voor jongeren onder de 18 jaar verboden om alcohol bij zich te hebben op publiek toegankelijke plaatsen. Verder is het strafbaar om alcohol door te geven aan een minderjarige. Uitzondering is er voor 16- en 17-jarige testkopers in het kader van toezicht en voor 14- en 15-jarige vmbo (Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo))-leerlingen in het kader van een horecastage.

- Vierjaarlijks evalueren en schrijven van een preventie- en handhavingsplan alcohol door gemeenten. Dit plan moet beleid bevatten om alcoholgebruik onder (vooral) jongeren te voorkomen, en de handhaving van de Alcoholwet.

Daarnaast bevat de Alcoholwet een aantal onderdelen die gemeenten bij verordening kunnen regelen, namelijk:

- Het verhogen van de minimale vloeroppervlakte-eisen voor horeca- en slijterijbedrijven.
- Het mogelijk maken voor slijters om proeverijen te organiseren.
- Het eisen van de aanwezigheid van iemand met een diploma sociale hygiëne op een vervoermiddel waar bedrijfsmatig alcohol wordt geschonken, zoals een bierfiets.
- Het beperken of verbieden van de verkoop van alcohol en 'happy hours'.
- Het aanwijzen van een alcoholoverlastgebied wanneer sprake is van ernstige overlast of verstoring van de openbare orde.

Ook kan de horeca aan de slag met campagnes zoals NIX18 (bijv. bij sportverenigingen waar geschonken wordt, tijdens evenementen): NIX18 materiaal voor verstrekkers - Trimbos-instituut.

De gemeente kan evt ‘mystery shoppers’ inzetten om te kijken hoe het met naleving gesteld is, naast hun eigen handhavers.

Ook kunnen zij de IVA training onder de aandacht brengen (voor barvrijwilligers bij sportclubs), die online gevolgd kan worden of fysiek aangeboden kan worden door Tactus.

Tactus organiseert jaarlijks een avond voor ouders en jongeren, rondom het thema middelengebruik (NIX18). Dit vindt plaats in een horecagelegenheid. De avond wordt over het algemeen goed bezocht, en een mooie kans om ouders en jongeren te informeren over middelen.

6. Roken

Roken is slecht voor de gezondheid. In Nederland overlijden elk jaar bijna 20.000 mensen aan de gevolgen van roken. Daarom is er wetgeving om roken te ontmoedigen. Sinds 1 juli 2024 is het verboden om tabakswaren te verkopen in de horeca. Ook zijn rookruimtes verboden.

Tabaks- en rookwarenwet

De Tabaks- en rookwarenwet is bedoeld om tabaksgebruik te beperken en niet-rokers te beschermen. In de afgelopen jaren zijn er aanpassingen gedaan voor elektronische dampwaar zonder nicotine, zoals e-sigaretten. In de wet staat onder andere het volgende:

- Roken is verboden in alle openbare binnenruimten, binnen in de horeca, scholen en op schoolpleinen.
- Speciale rookruimtes: werknemers mogen in of aan hun gebouwen geen speciale rookruimtes inrichten.
- Geen verkoop aan jongeren onder de 18 jaar: winkeliers mogen geen tabak of tabaksartikelen of elektronische dampwaar zonder nicotine verkopen aan jongeren onder de 18 jaar.

- Tabaksreclame is verboden: in elke vorm, behalve in bepaalde tabaksspeciaalzaken.
- Sponsoring van evenementen door de tabaksindustrie is verboden.
- Beperking van verkooppunten: verkoop via sigarettenautomaten is verboden, net als online verkoop van tabak en e-sigaretten of vapes en de verkoop hiervan in supermarkten en de horeca.

Personen die de regels overtreden riskeren een boete. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) handhaaft deze wet. Zij voert controles uit bij allerlei bedrijven, van supermarkt tot ziekenhuis en van dorpskroeg tot stadhuis. Als gemeente heeft u op grond van de Tabaks- en rookwarenwet geen handhavingstaken. Wel kun je een melding doen bij de NVWA als je een overtreding constateert.

Hiernaast kun je denken aan het rookvrij (en vapevrij) maken van de terrassen. Op deze website vind je meer informatie en een stappenplan voor het rookvrij maken van de horeca. Dit is (nog) niet vastgelegd in de wet, maar wel een mooie stap op weg naar een Rookvrije Generatie. De gemeente Zutphen kan hierin aanjager zijn en het voorbeeld volgen van andere gemeenten (bijv. De gemeente Utrecht).

7. Drugs

Drugsgebruik en -handel in horecagelegenheden vormen een risico voor de openbare orde, veiligheid en gezondheid van bezoekers. Het is belangrijk dat de gemeente streeft naar een veilig en gastvrij uitgaansklimaat waarin overlast en criminaliteit worden voorkomen. Om dit te realiseren, kan rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

1. Preventie en bewustwording
    - Samenwerken met verslavingszorg, GGD, politie en horecaondernemers aan voorlichting over de risico's van drugsgebruik.
    - Horecaondernemers stimuleren om hun personeel te trainen in het herkennen van signalen van drugsgebruik en -handel.
2. Handhaving en toezicht
    - Bij signalen van drugsgebruik of -handel, in samenwerking met de politie, gerichte controles uitvoeren.
    - Horecagelegenheden waar herhaaldelijk sprake is van drugsgerelateerde incidenten confronteren met sancties, waaronder tijdelijke sluiting op basis van het Damoclesbeleid.
3. Samenwerking met horecaondernemers
    - Van horecaondernemers wordt verwacht dat zij actief bijdragen aan een veilig uitgaansklimaat, onder andere door het opstellen en handhaven van huisregels ten aanzien van drugs. Deze huisregels moeten zichtbaar gecommuniceerd worden aan bezoekers.

- Faciliteren in overlegstructuren zoals horecasamenwerkingen en veiligheidsnetwerken waarin dit thema wordt besproken.

4. Gebiedsgerichte aanpak
    - In gebieden met verhoogde risico's op drugsgerelateerde overlast extra maatregelen treffen, zoals cameratoezicht, inzet van handhavers en gebiedsverboden.
5. Vergunningverlening
    - Bij de beoordeling van horecavergunningen kijken naar het risico op drugsgerelateerde problematiek. Bij evenementen kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld om drugsgebruik te beperken.

8. Seksuele gezondheid

Seksuele gezondheid is een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk gezondheidsbeleid. Ook binnen het horecabeleid verdient dit thema aandacht, gezien de verhoogde risico's op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het uitgaansleven en verhoogde kans op onveilige seks.

De gemeente streeft naar een veilig, inclusief en respectvol uitgaansklimaat waarin bezoekers zich vrij en beschermd voelen. Om dit te realiseren, kan rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

1. Preventie en bewustwording
    - Horecaondernemers stimuleren om hun personeel te trainen in het herkennen en voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Deze training is te volgen bij GGD NOG.
    - Campagnes en interventies ondersteunen gericht op seksuele gezondheid, zoals het verspreiden van betrouwbare informatie over soa's, anticonceptie en consent. Zoals de "Ben je oké" campagne, speciaal gericht op horeca.
2. Samenwerking en convenanten
    - Samenwerken met GGD, Centrum Seksueel Geweld, jongerenorganisaties en horecaondernemers aan een integrale aanpak. Jongerenwerk/ scholen i.s.m GGD meer inzetten op programma's als "Make a move/ Girlstalk/ Lefgozers" om zo grensoverschrijdend gedrag terug te dringen.
    - Het opnemen van afspraken in Horecaconvenanten over het creëren van een veilige sfeer, het aanstellen van vertrouwenspersonen en het faciliteren van meldpunten.
3. Veilige uitgaansplekken
    - Horecagelegenheden aanmoedigen om zogeheten safe spaces te creëren, waar bezoekers zich kunnen terugtrekken bij onveilige situaties.
    - Initiatieven zoals awareness teams en floorangels ondersteunen om actief bij te dragen aan een veilige uitgaansomgeving.

- Zijn interventies als ‘safe spaces en/of floorangels’ niet mogelijk dan is het belangrijk dat in ieder geval zichtbaar is dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet geaccepteerd wordt. Geef bijvoorbeeld duidelijk aan waar mensen melding kunnen doen. Barpersoneel en beveiligers die getraind zijn en bekend met de Ben je oké campagne kunnen de signalerende functies ook vervullen.

4. Toezicht en handhaving
    - Bij signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, in samenwerking met politie en handhaving, optreden. Hierbij geldt het uitgangspunt Eerst checken, dan optreden. In eerste instantie door horeca ondernemers en personeel. Dan eventueel politie/handhaving.
    - Horecaondernemers zijn verantwoordelijk voor het naleven van huisregels en het actief optreden tegen ongewenst gedrag.
5. Ondersteuning en nazorg
- Actief verwijzen naar hulpverlening zoals het Centrum Seksueel Geweld en lokale GGD voor nazorg en ondersteuning van slachtoffers, in overleg met het slachtoffer.
- Inzetten op verbeteren van toegang tot seksuele gezondheidszorg, vooral voor jongeren en risicogroepen.