



Keetbeleid: het hokjesdenken voorbij

Visienota gemeentelijk keetbeleid

STAP, november 2006

VERANTWOORDING

Deze notitie is tot stand gekomen onder verantwoording van dhr. Ir. W.E. van Dalen. De uitvoering lag in handen van drs. J. Mulder en mw. Ir. M.M.A.P. Kuunders.

COLOFON

© STAP (Stichting Alcoholpreventie)

Redactie: Mw. Ir. M.M.A.P. Kuunders

Postadres
Postbus 8181
3503 RD Utrecht
E stap@alcoholpreventie.nl
I www.stap.nl

www.alcoholbeleid.nl

Kantoor Utrecht
Ravellaan 88
3533 JP Utrecht
T 030-6565041
F 030-6565043

November 2006

Bestelnummer: U.2006.13

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, *zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

Inhoudsopgave

1	Dankwoord.....	7
2	Opzet van de nota.....	9
3	Uitgangspunt visie op gemeentelijk keetbeleid.....	11
3.1	Keten hebben positieve functies	11
3.2	Het verschijnsel 'keten' kent nadelen die roepen om reactie	11
3.3	Integrale aanpak; een eenvoudige oplossing bestaat niet.....	12
3.4	Het aantal keten kan en dient op termijn te worden beperkt.....	12
3.5	Een beleid dat oproept tot eigen verantwoordelijkheid	12
4	De keet en alcoholgebruik: het gezondheidskader.....	13
5	Wettelijke argumenten: het juridische kader	15
5.1	De keet en ruimtelijke ordening.....	15
5.2	Bouwregelgeving en veiligheid van de keet	15
5.3	Keten en de Drank- en Horecawet	15
5.4	De huidige keten en de wet.....	16
6	Stappenplan voor een integrale aanpak.....	19
6.1	Communicatie over problematiek, oplossing en resultaten.....	19
6.2	Voorwaarde: jeugdbeleid met een brede doelgroep benadering	20
6.3	Het stappenplan	20
7	Risico situatie	23

1 Dankwoord

Deze visienota is tot stand gekomen omdat STAP sinds 2004 veel kennis en ervaring heeft opgedaan met verschillende onderzoeken om het fenomeen 'keten en hokken' in kaart te brengen. Deze kennis en ervaring is samengebracht in deze visienota. Sinds het eerste onderzoek (naar gemeentelijk alcoholbeleid) waarbij het fenomeen 'keten en hokken' boven kwam drijven als een probleem waar diverse gemeenten mee kampen, is STAP door verschillende gemeenten in staat gesteld onderzoek te doen naar dit fenomeen. Deze gemeenten verdienen onze dank. Ook individuele betrokkenen en deskundigen zijn we erkentelijk voor hun bijdrage aan het ontwikkelen van de visie die in deze nota wordt verwoord. In het bijzonder willen we de adviseurs bedanken die hun deskundige blik wierpen op de concept versie van deze visienota, onder andere: Aljona Wertheim (Gemeente Kampen), Kamiel F.J. Bertels (Provincie Drenthe), Linda Nieuwenhuizen (Gemeente Oudewater), en Marianne de Reus (Gemeente Goes).

Namens STAP (Stichting Alcoholpreventie),
Ir. W.E. van Dalen, directeur.

2 Opzet van de nota

Deze visienota is primair bedoeld voor beleidsambtenaren en bestuurders van gemeenten die te maken hebben met keten in hun gemeente. Zij kan dienen als uitgangspunt om te komen tot een duurzaam keetbeleid dat recht doet aan het gezondheidskader, past binnen de doelstellingen van het jeugdbeleid van de gemeente en oog heeft voor geldende regelgeving.

In hoofdstuk 3 wordt allereerst een brede visie op de keetproblematiek en de aanpak daarvan weergegeven. Deze is gebaseerd op de kennis en de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan. Hoofdstuk 4 geeft het gezondheidskader van deze visie weer en hoofdstuk 5 het wettelijke kader. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven hoe een gemeentelijk keetbeleid er uit zou kunnen zien. In het laatste hoofdstuk wordt beschreven welke mogelijke risico-situatie voorkomen kan worden met een effectief gemeentelijk keetbeleid.

3 Uitgangspunt visie op gemeentelijk keetbeleid

Hokken, schuurtjes, caravans, schaftwagens en kassen vormen in meer dan 60 gemeenten in Nederland ontmoetingsplekken voor jongeren. Deze bouwwerken, vooral bekend onder de naam 'keten', vormen voor de jeugd een eigen plek om samen te komen, bier te drinken en activiteiten te ondernemen.

3.1 Keten hebben positieve functies

Keten hebben onmiskenbaar positieve functies. Ze vormen voor jongeren een aantrekkelijke vorm van vrijetijdsbesteding. Keten hebben een sociale functie, zij versterken de groepsbinding en bieden jongeren een herkenbare en vertrouwde plek in de complexe samenleving. Ouders geven dikwijls aan blij te zijn dat hun kind niet al te ver van huis een deel van zijn of haar vrije tijd met bekenden doorbrengt. Bovendien valt de geregistreerde overlast die de keten met zich meebrengen mee. Enkele sprekende uitzonderingen daar gelaten.

3.2 Het verschijnsel 'keten' kent nadelen die roepen om reactie

Het verschijnsel keet kent echter enkele belangrijke nadelen die gemeenten ertoe dwingen hierop een politiek en bestuurlijk antwoord te formuleren.

In de eerste plaats is in de meeste keten geen sprake van georganiseerd toezicht. De verantwoordelijkheid voor het gedrag van de, soms jonge, bezoekers ligt voornamelijk bij henzelf. De leeftijd van bezoekers van keten varieert van 12 jaar tot ongeveer 25 jaar. In de meeste keten wordt veel alcohol gedronken, ook door de jongste bezoekers. Gemeenten kunnen niet afdwingen dat ouders een grotere toezichthoudende rol vervullen. Wel kunnen ze een moreel appèl doen op ouders. Een ander nadeel is dat sommige keten commercieel van karakter zijn. Er wordt vaak winst gemaakt door de verkoop van alcohol, zonder dat daarvoor een vergunning is afgegeven. De meeste keten kennen een vaste bezoekersgroep, andere keten hebben een meer open karakter. Hier geldt: hoe meer bezoekers, hoe gezelliger en des te meer winst. Een belangrijk bijkomend probleem is dat veel keten niet voldoen aan de veiligheidseisen en aan de vestigingseisen die onder andere door het gemeentelijke bestemmingsplan zijn voorgeschreven.

Een gemeente kan er niet om heen een doelgericht en transparant keetbeleid te ontwikkelen. En dan is het beste advies te kiezen voor een geïntegreerd beleid. Met andere woorden: kies voor een beleid dat op meerdere aspecten van het fenomeen keet een antwoord biedt. Voor de volgende kernproblemen dient een oplossing gevonden te worden:

- Het regelmatig verblijven van een relatief grote groep jongeren in een onveilige en soms brandgevaarlijke omgeving.
- Het schadelijke alcoholgebruik door jongeren en in het bijzonder door jongeren onder de 16 jaar. De consumptie van alcohol door jonge mensen is per definitie schadelijk. Het is schadelijk voor de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jongeren en het verhoogt op korte termijn het risico op betrokkenheid bij gevechten, ongevallen, onveilig vrijen en het risico op alcoholvergiftiging.
- Het tegen betaling verstrekken van alcohol aan bezoekers waarbij geen sprake is van een afgegeven vergunning of ontheffing, wat strijdig is met de Drank- en Horecawet.
- Het strijdig zijn van keten met gemeentelijke bouwvoorschriften en met het bestemmingsplan, wat rechtsongelijkheid in de hand kan werken.

3.3 Integrale aanpak; een eenvoudige oplossing bestaat niet

Een oplossing van deze problemen is niet eenvoudig. Een pragmatische aanpak waarin sprake is van het gedogen van keten die in strijd zijn met geldende regelgeving, al dan niet gepaard gaand met een gedoogbeschikking, is geen verantwoord en op de toekomst gericht beleid. Op dit moment kiezen sommige gemeenten er voor uitsluitend de veiligheidsaspecten te regelen. Andere gemeenten leggen het accent op het zoeken naar een aantrekkelijker vrijetijdsbesteding voor jongeren. STAP adviseert te kiezen voor een integrale aanpak waarbij uiteindelijk duidelijke grenzen worden getrokken tussen wat wel en wat niet wordt getolereerd. De basis voor dit beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de volksgezondheid (Wet Collectieve Preventie) en een effectief jeugdbeleid met een brede doelgroepbenadering. Het beleid dient niet strijdig te zijn met bestaande wet- en regelgeving (Drank- en Horecawet, Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Bouwbesluit).

3.4 Het aantal keten kan en dient op termijn te worden beperkt

Het aantal keten kan en dient op termijn te worden beperkt. De prioriteit op korte termijn zou daarbij moeten liggen op keten met te jonge bezoekers, keten waar voortdurende klachten van omwonenden zijn en onveilige keten en keten met een uitgesproken commercieel karakter. Op termijn zouden alleen die keten gehandhaafd moeten worden waarbij sprake is van optimaal ouderlijk toezicht, die zich bevinden in normale bestaande huisvesting, die geen openbaar karakter hebben en waar geen alcohol tegen betaling wordt verstrekt.

3.5 Een beleid dat oproept tot eigen verantwoordelijkheid

Om draagvlak te creëren is het belangrijk betrokkenen (in het bijzonder ouders) nadrukkelijk te informeren over het belang van dit beleid. Dit gaat een stap verder dan de huidige gang van zaken in sommige gemeenten, waar ouders door middel van brieven gewezen worden op het bestaan van de geschetste problematiek. Of in gemeenten waar keten door jongerenwerkers worden bezocht om de problematiek op te lossen, zonder dat er beleid geformuleerd is. Een doelgericht en transparant beleid kan aan betrokkenen uitgelegd worden. Op basis daarvan kan vervolgens een beroep gedaan worden op hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

4 De keet en alcoholgebruik: het gezondheidskader

Wie enkele jaren geleden had voorspeld dat keten in Nederland ervoor zouden zorgen dat gemeenten met de handen in het haar zitten, was waarschijnlijk niet geloofd. Het fenomeen keet bestaat immers al tientallen jaren. De schaal waarop en de massaliteit waarmee de plattelandsjongeren naar de keet trekken is echter niet meer te vergelijken met vroeger. De keet is een belangrijke ontmoetingsplek geworden.

Minister Hoogervorst van VWS noemde onlangs de Nederlandse jeugd de 'zuipschuiten van Europa'. De keetjongeren dragen voor een belangrijk deel bij aan dat, helaas niet ontorechte, imago. Recent Europees onderzoek toont aan dat vijftien- en zestienjarigen uit Nederland het meest frequent alcohol drinken van al hun Europese leeftijdsgenoten. Van de 15- en 16-jarigen geeft 25% aan de afgelopen maand minimaal 10 keer alcohol te hebben gedronken; veruit het hoogste percentage van alle landen. Uit landelijk onderzoek blijkt ook dat jonge tieners al regelmatig alcohol drinken. Op twaalfjarige leeftijd had in 2003 al bijna de helft (47%) van de scholieren al eens alcohol gedronken en op vijftienjarige leeftijd drinkt 52% al wékelijks alcohol. De jaarlijkse Drugmonitor van het Trimbos-instituut¹ laat bovendien een zorgwekkende trend zien: alcoholgebruik onder jonge scholieren is de laatste jaren enorm toegenomen. Terwijl in 1999 van de 12 tot 14-jarigen 57% wel eens alcohol had gedronken, was dat in 2003 78%. Alcohol drinken is onder Nederlandse jongeren dus een 'normale' vrijetijdsbesteding, zou je kunnen zeggen. Onder jongeren die keten bezoeken is het gebruik nog sterker verankerd: de alcoholconsumptie in keten kan oplopen tot gemiddeld een half kratje per persoon per avond².

Dit alcoholgebruik blijft niet zonder gevolgen. Drinken op jonge leeftijd heeft consequenties op korte termijn en op langere termijn. Op langere termijn heeft regelmatig veel drinken onder meer hersenschade tot gevolg. Omdat de hersenen in ontwikkeling zijn tot het 24^e levensjaar levert dit niet te herstellen schade op. Deze uit zich in een hogere kans op leer-, of geheugenstoornissen, depressies of andere emotionele problemen³. Regelmatig drinken voor je 16^e verviervoudigt de kans op probleemgebruik op latere leeftijd. Op korte termijn verhoogt alcoholgebruik het risico op betrokkenheid bij gevechten, ongevallen, onveilig rijden en het risico op alcoholvergiftiging. Alcoholgebruik door jongeren is per definitie schadelijk alcoholgebruik. Het huidige landelijk alcoholbeleid is er dan ook op gericht iedere vorm van alcoholgebruik bij jongeren onder de 16 jaar te ontmoedigen. Ook gemeenten worden aangespoord hun beleid op dit uitgangspunt te baseren.

In keten waar zonder toezicht alcohol geschonken wordt aan minderjarige jongeren is de kans op het ontstaan van problemen extra groot. Niet alleen de gezondheid van de jongeren staat dan op het spel, maar ook de veiligheid. Veiligheidsvoorschriften worden bovendien gemakkelijker genegeerd als men onder invloed is van alcohol. Risico's worden onderschat en er is geen sprake van adequaat handelen in noodsituaties. Daarnaast kan rijden onder invloed een rol spelen bij keetbezoek. Niet alleen auto's, maar ook scooters, brommers en tractoren worden bestuurd door jongeren die keten bezocht hebben.

¹ Trimbos-instituut (2006). *Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2005*. Utrecht: Trimbos-instituut

² Mulder, J. (2005). *Indrinken op Eigen Erf: Landelijk veldonderzoek naar jongerenontmoetingsplekken in een semi-particuliere omgeving*. Utrecht: STAP

³ 'Blijvende hersenschade door alcoholgebruik op jonge leeftijd' Verschenen in De Hoop Magazine, nr. 4 2006. Verslag van een presentatie van Prof. dr. G. Smit, neurobioloog aan de Vrije Universiteit.

5 Wettelijke argumenten: het juridische kader

Het is vaak onduidelijk of keten aan regels moeten voldoen en aan welke regels keten moeten voldoen. Maar hoewel er geen specifieke regels voor keten bestaan, heeft de keet als fysieke verschijningsvorm te maken met allerlei soorten regelgeving. Ook bij bijeenkomsten op particulier terrein heeft de overheid namelijk een grondwettelijke zorgplicht als het gaat om de gezondheid van burgers. Keetjongeren vormen daarop geen uitzondering. Als op een keet regelgeving van toepassing is, dan is dat om ervoor te zorgen dat keetbezoekers in een veilige omgeving verkeren. Welke regels een rol spelen wordt hieronder nader uitgewerkt. Daaruit blijkt dat het van de verschijningsvorm van de keet afhangt welke regels van toepassing zijn.

5.1 De keet en ruimtelijke ordening

Voor veel keten geldt dat ze zich op grond bevinden die een agrarische bestemming heeft. De keet zelf heeft geen gedefinieerde functie, maar het valt moeilijk staande te houden dat deze een agrarische functie heeft. Eerder zal sprake zijn van een functie die kenmerken heeft van wonen, maar ook van bijeenkomsten. Als deze (gemengde) functie strijdig is met het bestemmingsplan ontstaat er een probleem als een keet op legale wijze geplaatst, gebouwd of verbouwd moet worden. Voor veel bestaande keten geldt dan ook dat ze volgens de eisen van het bestemmingsplan niet op legale wijze gevestigd zijn. Een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan zou door gemeenten moeten worden voorgelegd aan zowel het Rijk als de provincie in een artikel 19.1-procedure volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit is een tijdrovende en dure procedure die momenteel door geen enkele gemeente wordt toegepast in verband met keten.

5.2 Bouwregelgeving en veiligheid van de keet

Behalve met ruimtelijke regels heeft een keet ook te maken met bouwregelgeving. Wanneer jongeren in de bijkeuken, de woonkamer of op zolder samenkomen, kan moeilijk beweerd worden dat de bouwveiligheid in het geding is. Ze bevinden zich dan immers in een woonhuis, dat zeer waarschijnlijk gebouwd is volgens de geldende veiligheidseisen. Wanneer echter een caravan of een schaftkeet op het erf geplaatst wordt, een schuur verbouwd wordt of een keetje in elkaar getimmerd wordt, dan is er sprake van een bouwwerk waarvoor meestal een bouwvergunning nodig is. Bouwen volgens een vergunning is niet alleen bedoeld om te garanderen dat op een veilige wijze gebouwd of verbouwd wordt, maar ook om te zorgen dat van veilig gebruik sprake kan zijn. In de bouwvoorschriften is bijvoorbeeld aandacht voor de brandveiligheid, maar ook voor milieuaspecten als de geluidsterkte en de energievoorziening. Het Bouwbesluit uit 2003 regelt deze voorschriften. Voor keten zijn in dat geval de bepalingen in hoofdstuk 2 (veiligheidsvoorschriften), hoofdstuk 3 (gezondheidsvoorschriften) en hoofdstuk 4 (bruikbaarheidsvoorschriften) van belang.

5.3 Keten en de Drank- en Horecawet

Eén van de belangrijkste functies van een keet is, volgens de jongeren zelf, het gezellig bij elkaar zitten om een biertje te drinken. De alcoholconsumptie kan, zoals eerder vermeld, oplopen tot gemiddeld een half kratje per persoon per avond. Als er 20 jongeren in een keet aanwezig zijn, dan kan men zich voorstellen dat de eigenaar van de keet dit bier niet altijd gratis ter beschikking stelt. Meestal wordt er een potje gemaakt, betaalt men bij binnenkomst, of wordt er aan de bar afgerekend.

Dit betekent dat de bepalingen uit de Drank- en Horecawet (DHW) van toepassing kunnen zijn. Het ligt aan de vorm die een keet aanneemt of er wel of niet sprake is van een vergunningplichtige situatie. Kort gezegd komt het er op neer dat als er tegen betaling ("anders dan om niet") alcohol wordt verstrekt dat dan een vergunning nodig is (volgens artikel 3, DHW). Deze vergunning houdt een aantal zaken in, waaronder de aanwezigheid van een leidinggevende en een strikte leeftijdscontrole. De kern van de DHW is een verantwoorde alcoholverstreking, een wet die niet op economische, maar op gezondheidsbelangen gebaseerd is. Het is een wet die valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In dit verband zijn de belangrijke artikelen, artikel 1, waarin verstreking van alcohol voor gebruik ter plaatse, anders dan om niet, geregeld wordt, artikel 3, waarin de vergunningsplicht staat, artikel 20, waarin de leeftijdsbepalingen opgenomen zijn en artikel 25, waarin aan de orde is of er sprake is van een ruimte die voor publiek open gehouden wordt en waar alcohol aanwezig is.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat als er in een keet door bezoekers geld betaald wordt voor het gebruik van alcohol zonder dat er een vergunning is, er altijd sprake is van strijdigheid met de DHW. Ook als er zonder een vergunning een ruimte voor publiek open gehouden wordt waar alcohol aanwezig is, dan is er sprake van strijdigheid met de DHW. In het kader worden enkele relevante bepalingen weergegeven.

Het verstrekken van alcohol tegen betaling:

Artikel 1, lid 1: "[...] de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken⁴ van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse"

Vergunning

Artikel 3: "Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen."

Leeftijdsgrenzen:

Artikel 20: "Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet [...]"

lid 1: "[...] alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. [...]"

lid 2: "[...] sterke drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. [...]"

Een ruimte voor publiek open houden waar alcohol aanwezig is:

Artikel 25: "Het is degene die, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf, een ruimte voor het publiek geopend⁵ houdt, verboden [...]"

lid 1a: "[...] in die ruimte alcoholhoudende drank aanwezig te hebben, tenzij dit geschiedt ten dienste van het rechtmatig in die ruimte bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse [...]"

lid 2: "[...] toe te laten dat in die ruimte alcoholhoudende drank wordt genuttigd."

5.4 De huidige keten en de wet

In het perspectief van de Drank- en Horecawet (DHW) kan onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen die een keet kan aannemen:

⁴ De Hoge Raad (HR NJ1987/836, nr. 80278) heeft bepaald, dat er niet daadwerkelijk bij iedere verstrekking geld dient te zijn overhandigd vooraleer de bepalingen uit de Drank- en Horecawet van toepassing zijn. Dit betekent voor keten dat het vooraf, tijdens of nadien deponeren van een (eenmalige) bijdrage ter verkrijging van alcoholische drank beschouwd kan worden als "anders dan om niet"

⁵ Raad van State (14 augustus 198, AB 1987, nr. 113; en 28 december 1988, Gemeentestem, nr. 6880) heeft bepaald dat er sprake kan zijn van "voor het publiek geopend" als de band tussen bezoekers niet duidelijk vast staat of als de samenstelling van een groep bezoekers niet vast is. De frequentie van het gebruik van de locatie is daarbij ook van belang.

- **Huiskamerkeet:** niet bedrijfsmatig, er wordt gratis verstrekt of bezoekers nemen hun eigen drankjes mee, is niet voor publiek geopend en heeft geen permanent karakter. Dit is de kleinschalige keet, waar toezicht mogelijk is en veiligheid gewaarborgd kan worden. Strijdigheid met de DHW is niet aan de orde.
- **Buurtkeet:** niet bedrijfsmatig, er wordt wel anders dan om niet geschonken, is soms voor publiek uit de omgeving geopend en heeft soms een naar permanentie neigend karakter. De buurtkeet komt het meeste voor en lijkt een alternatief voor een buurthuis of jeugdhonk.
- **Commerciële of luxe keet:** (bijna) bedrijfsmatig van opzet, er wordt anders dan om niet verstrekt, is voor publiek geopend en heeft waarschijnlijk een permanent karakter. De commerciële keet lijkt dan ook het meeste op een illegale kroeg.

Vanuit de DHW bezien is zowel de buurtkeet als de commerciële keet vergunningplichtig. Alleen op de huiskamerkeet zijn de bepalingen uit de DHW niet van toepassing. Maar de drie scenario's kunnen ook bezien worden in het licht van de andere vormen van regelgeving. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de genoemde regelgeving, toegepast op de drie scenario's die hierboven beschreven zijn.

Schema 5-1 Verschillende vormen van keten in het licht van regelgeving

Regelgeving → ↓ Soort keet	Strijdig met bestemmingsplan?	Strijdig met bouwveiligheid?	Strijdig met brandveiligheid?	Strijdig met DHW?
<i>Huiskamerkeet</i>	Nee	Nee	Waarschijnlijk niet	Nee
<i>Buurtkeet</i>	Mogelijk	Mogelijk	Mogelijk	Ja
<i>Commerciële keet</i>	Ja	Ja	Ja	Ja

Uit het voorgaande kunnen met betrekking tot de verschillende keet-vormen de volgende conclusies getrokken worden:

- **Commerciële of luxe keten** kunnen worden beschouwd als verkapte horecabedrijven die strijdig zijn met de bestaande regelgeving. Vanuit wettelijk perspectief, maar ook vanuit het gezondheidskader zouden gemeenten op moeten treden tegen deze keten.
- De meeste keten vallen onder de categorie **buurtketen**. Het is voor gemeenten niet eenvoudig hiertegen op te treden. De bewijslast voor de Drink- en Horecawet is complex en gemeenten hebben vaak geen zicht op de omvang van de keten, het aantal en de samenstelling van de bezoekers, de veiligheid en het drankgebruik. Inzicht krijgen in deze specifieke kenmerken van deze keten is belangrijk en optreden kan in de ogen van STAP op termijn niet uitblijven als blijkt dat er sprake is strijdigheid met regelgeving en dus illegale situaties. Een afbouwbeleid voor bestaande buurtketen en het ontstaan van nieuwe buurtketen voorkomen lijkt praktisch gezien de meest haalbare optie.
- De **huiskamerkeet** is een alternatief, waartegen in principe niet handhavend opgetreden hoeft te worden. Het spreekt vanzelf dat de bezoekers van deze keten en mogelijk hun ouders wel doelgroep kunnen zijn van een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid. Maar daarin onderscheiden deze groepen zich niet van andere. Het wil dus niet zeggen dat een huiskamerkeet altijd zonder risico's is.

Afbouwbeleid

Het optreden tegen commerciële of luxe keten hoeft niet ter discussie te staan. Gemeenten kunnen zelf op basis van het bestemmingsplan ook optreden. Voor de buurtketen ligt het moeilijker. Er zijn momenteel gemeenten die deze keten gedogen. Soms gebeurt dat met een beschikking, het zogenaamde actieve gedogen. Soms wordt geen beschikking afgegeven, waarbij er sprake is van passief gedogen.

Maar gedogen betekent in de praktijk dat ook een vorm van controle nodig is. Tenzij voor passief gedogen gekozen wordt, wat in dit kader betekent dat bestaande problemen geaccepteerd worden en er niet actief tegen wordt opgetreden. Passief gedogen is dus zeker geen optie als men wat aan de problematiek wil doen. Bij een vorm van 'actief' gedogen loopt men op den duur tegen het feit aan dat een illegale situatie gehandhaafd wordt. Gedogen zal daarom op termijn niet leiden tot een veilige en gezonde situatie. De volgende punten moeten in verband met een afbouwbeleid voor buurtketen worden overwogen:

- Als er sprake is van een illegale situatie, zoals bij sommige keten, dan is bestuurlijk handhaven aan de orde. Over het algemeen is dit een bevoegdheid en geen verplichting. Artikel 21 van de grondwet schept een zorgplicht voor handhaving door de overheid. Het doel van handhaven is het bewerkstelligen van naleving. Bij het beslissen over het al dan niet gebruiken van handhavingbevoegdheden moet het bestuur belangen afwegen en mag het ook prioriteiten stellen. STAP is van mening dat het gezondheidsbelang bij keten een prioriteit vormt. Het niet handhavend optreden betekent het in stand houden van de geconstateerde kernproblemen rond brandveiligheid, gezondheid en illegale alcoholverstrekking.
- De kabinetsnota "Grenzen aan gedogen"⁶ stelt dat gedogen in Nederland moet worden teruggedrongen. De commissie Oosting⁷ heeft dat nog eens onderschreven. Dit heeft onder andere te maken met de rechtsonzekerheid en de rechtsongelijkheid die bij gedogen een rol spelen. Zelfs het gedogen waarbij een gedoogbeschikking wordt verstrekt, het zogenaamde actieve gedogen, laat niet onverlet dat er sprake blijft van een illegale situatie. Bij strafrechtelijke overtredingen, zoals overtreding van bepalingen uit de Drank- en Horecawet, kan de Voedsel- en Warenautoriteit of de politie dan ook alsnog handhavend optreden, ook als de gemeente een gedoogbeschikking afgegeven heeft.
- Een ander knelpunt van gedoogbeleid is dat dit alleen betrekking kan hebben op bestaande situaties. Gedogen kan geen uitnodiging zijn tot het uitlokken van illegale situaties. Keten zijn echter fenomenen die aan verandering onderhevig zijn. Ze komen en gaan in de loop der jaren. Bestaande keten een gedoogbeschikking geven lost toekomstige problemen niet op. Nieuwe keten zullen nog steeds illegaal zijn, met alle gevaren van dien.

Als gekozen wordt voor het actief gedogen van bestaande buurtketen moet er sprake zijn van een situatie die aan een duidelijke termijn gebonden is die niet verlengd kan worden. Ook moet het gedoogbesluit duidelijke voorwaarden bevatten die, indien ze niet nageleefd worden, alsnog leiden tot handhavend optreden door de gemeente, gericht op het beëindigen van de illegale situatie. Deze voorwaarden moeten betrekking hebben op alle vier de geschetste kernproblemen. Ten slotte zal de gemeente actief moeten toezien op het naleven van de gedoogvoorwaarden.

⁶ nota "Grenzen aan gedogen" (Kamerstukken II 1996-1997, nr 25 085)

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr.18)

6 Stappenplan voor een integrale aanpak

Een uitgebalanceerd keetbeleid heeft oog voor het gezondheidskader, maar schept ook voorwaarden met betrekking tot veiligheid. Ten slotte is er aandacht voor het sociale kader waarin de keet haar bestaan heeft. Het jeugdbeleid speelt hierin een centrale rol. Aan de hand van deze kaders komen we tot een stappenplan voor keetbeleid. Hieronder worden de voorwaarden en het stappenplan puntsgewijs besproken.

6.1 *Communicatie over problematiek, oplossing en resultaten*

Wat belangrijk is gedurende het hele proces, is communicatie met de verschillende betrokkenen. De gemeente moet in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling en -uitvoering duidelijk zijn over:

1. Dat ze de keten als een probleem ziet en waarom.
2. Dat ze dit probleem gaat aanpakken en hoe.
3. Dat haar aanpak resultaat heeft (en welk resultaat).

Deze communicatie moet helder en eenduidig zijn en gericht op de juiste betrokkenen: keeteigenaren, ouders en jongeren zelf, maar ook richting handavings- en (jeugd)organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van de problematiek.

Daarnaast is het belangrijk dat de gemeente ook oor heeft voor eigen initiatief en inbreng van betrokkenen om hun ideeën, ervaringen en activiteiten met betrekking tot de problematiek onderdeel te doen uitmaken van de beleidsontwikkeling. De gemeente moet daarbij helder blijven in wat de grenzen van het toelaatbare zijn. Deze helderheid is belangrijk voor het creëren van draagvlak voor maatregelen. Bovendien kan het betrokkenen tot steun zijn. Vooral ouders, die vaak op hun verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun kinderen worden aangesproken, voelen zich alleen staan als de omgeving van hun kinderen minder duidelijke grenzen stelt dan zij zelf zouden willen doen.

Dat ouders door gemeenten nadrukkelijk worden aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid is terecht. Veel ouders onderschatten de risico's van alcoholgebruik en zijn er dikwijls niet van op de hoogte hoe hun kinderen met alcohol omgaan. Sommige ouders stimuleren zelfs het alcoholgebruik door alcohol voor de soms jonge keetbewoners aan te schaffen. Maar een gemeente moet de rol van ouders niet overschatten. Ouders vertrouwen er vaak op dat hun kind niet te veel en niet te vaak drinkt, terwijl kinderen in werkelijkheid vaak veel meer drinken dan hun ouders denken⁸. Er zijn ook ouders die hun best doen om het alcoholgebruik te beperken en incidenten te voorkomen. Deze lopen tegen het feit aan dat, als ze eenmaal hebben toegestaan dat hun kinderen drinken het daarna erg lastig is om dat nog terug te draaien⁹. Daarom hebben ouders van jongeren die al een keet bezoeken helaas niet zoveel invloed meer op het drinkgedrag van hun kind.

Wat gemeenten van ouders mogen verwachten is dat ze achter het gemeentelijke keetbeleid gaan staan. Als dat beleid goed onderbouwd is en gebaseerd op duidelijke uitgangspunten, dan is dat een reële verwachting. Het is belangrijk om ouders goed te informeren over nut en noodzaak van het keetbeleid en over de door de gemeente gemaakte keuzes. Ouders die eigenaar zijn van een keet of van de plek waar de keet is gevestigd kunnen extra nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheid en hun mogelijke aansprakelijkheid worden aangesproken. Daarbij moet bedacht worden, dat de ouders die

⁸ Nieuwe inzichten geven aan dat de meest effectieve opvoedingsnorm is: geen alcohol tot je 16^e jaar.

⁹ Vorst, H. van der (et al.) (2005). *The role of alcohol-specific socialization in adolescents' drinking behaviour*. *Addiction*, 100 (10), 1464-1476

keeteigenaar zijn, niet altijd representatief zijn voor de gehele groep van ouders: niet zelden wordt een keet doelbewust gevestigd op het erf van de jongere met de meest 'ruimdenkende' ouders. Het is overigens zeer wel denkbaar dat zowel in het geval van een commerciële keet als een buurtkeet ook de gemeente verantwoordelijk gehouden kan worden. Indien de gemeente redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van het bestaan van de illegale situatie zou ze dan ook aansprakelijk gehouden kunnen worden.

6.2 Voorwaarde: jeugdbeleid met een brede doelgroep benadering

Een ander belangrijk punt gedurende het hele proces en een voorwaarde voor een succesvolle aanpak is het bestaan van een jeugdbeleid met een brede doelgroepbenadering. Het fenomeen keten en hokken doet zich voor onder groepen jongeren die in het algemeen geen 'probleemgroep' vormen. Vaak is jeugdbeleid voornamelijk gericht op probleemgroepen. Voorwaarde voor een succesvolle aanpak van hokken en keten is dan ook dat er een jeugdbeleid is dat inspeelt op de veranderende behoeften onder de jeugd, dat een creatieve invulling van de vrije tijd stimuleert en waarbij ook aandacht is voor niet-probleemjongeren. Dit beleid dient vormgegeven en in stand gehouden te worden vanuit interactie met de jeugd. In dit jeugdbeleid dient op doordachte wijze omgegaan te worden met veiligheid en gezondheid. Op die manier is het een basis voor een alcoholmatigingsbeleid voor jongeren.

Wanneer een jeugdbeleid met een brede doelgroepbenadering bestaat, worden jongeren gesteund in het kiezen van alternatieven voor de vrijetijdsbesteding in de keet. Gemeenten die jongeren wat te bieden hebben en kiezen voor een positieve benadering zullen meer gehoor vinden dan gemeenten die keetbeleid van bovenaf zonder meer opleggen aan de jongeren en hun omgeving. Een actief jeugdbeleid kan er toe bijdragen dat jongeren minder snel een keet oprichten.

Om aan deze voorwaarde te voldoen zal onderzoek gedaan moeten worden. Onderwerpen waarover inzicht moet zijn om jeugdbeleid met een brede doelgroep benadering vorm te geven:

- de functie van het jeugdwelzijnsbeleid;
- de soorten doelgroepen die er zijn;
- de bestaande voorzieningen voor jongeren in de gemeente;
- de oorzaken van het ontstaan van keten.

6.3 Het stappenplan

Stap 1: Inventariseren van de bestaande situatie

De vormgeving van keetbeleid begint met een inventarisatie van de bestaande situatie. Hoeveel keten zijn er momenteel? Waar zitten ze? Wie komt er wanneer? Wie is de eigenaar en hoe ziet het bouwwerk eruit? Wat en hoe wordt er gedronken? Dit zijn allemaal voorbeelden van vragen die beantwoord dienen te worden. Inventariseren betekent dan ook onderzoeken en niet alleen bezoeken of luisteren! Een gedegen vooronderzoek draagt bij aan de effectiviteit van het keetbeleid. Het is dan ook goed hier de tijd voor te nemen. STAP heeft ervaren dat keten bereid zijn mee te werken aan onderzoek.¹⁰ Het bezoeken van de keten speelt hierin een centrale rol. In toenemende mate heeft STAP daarin ook de omgeving betrokken. Omwonenden, ouders, politie, jongerenwerk en scholen zijn

¹⁰ Mulder, J. (2005). *Indrinken op Eigen Erf: Landelijk veldonderzoek naar jongerenontmoetingsplekken in een semi-particuliere omgeving*. Utrecht: STAP

voorbeelden van elementen uit de omgeving van keten die van belang zijn bij het inventariseren van de bestaande situatie. Hieruit is overigens gebleken dat keten vaak gezien worden als een belangrijk sociaal fenomeen en lang niet altijd voor overlast zorgen. Wel bestaan er zorgen over veiligheid en gezondheid van de keetjongeren. Het uitvoeren van een inventariserend onderzoek neemt vanzelfsprekend meer tijd in beslag naarmate er meer keten in een gemeente zijn. STAP heeft ervaren dat in een tijdsbestek van enkele maanden een gedegen inventarisatie van de bestaande situatie gerealiseerd kan worden.

Stap 2: Toetsen van de keten aan de drie scenario's

Nadat de keten in de gemeente in beeld gebracht zijn, kunnen ze getoetst worden aan de drie geschetste scenario's. Hieruit blijkt dan hoeveel commerciële keten, hoeveel buurtketen en hoeveel huiskamerketen er in de gemeente zijn.

Stap 3: Afbouwfase

Uit de omschrijving van de scenario's is gebleken dat de huiskamerkeet gezien kan worden als het meest verantwoorde en veilige alternatief van de drie scenario's, met handhaving van de sociale functies van de keet. Dit betekent niet dat alle keten die nu een andere vorm aannemen ineens weg zouden moeten. Wel geeft de gemeente een duidelijk signaal af als aan andere verschijningsvormen dan die van de huiskamerkeet een ultimatum wordt gesteld. Een afbouwfase van 5 jaar is realistisch. Daarnaast is het belangrijk dat er geen nieuwe keten meer bijkomen die in strijd zijn met veiligheidseisen, het bestemmingsplan, het bouwbesluit en/of de Drank- en Horecawet.

Het is dus aan de gemeente om

- De grenzen van het toelaatbare helder en duidelijk op te stellen.
- Toezicht uit te oefenen.
- Consequenties te verbinden aan het overtreden van die grenzen.

Dit handelen moet leiden tot het direct sluiten van commerciële of luxe keten en het afbouwen van het bestaan van buurtketen. Bezoekers van huiskamerketen worden betrokken bij het preventie- en jeugdbeleid.

Wie op welke wijze toezicht uitoefent ligt niet vast. Daarbij spelen creativiteit en daadkracht vanuit de gemeente dus een grote rol. Aangezien er op dit vlak nog weinig ervaring is, is experimenteren met verschillende vormen van toezicht aan te moedigen. Er zijn echter wel handvatten. Bouwtoezicht kan een rol spelen. In verband met de naleving van de Drank- en Horecawet kan de gemeente de uitbaters van keten op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Bij duidelijke signalen van overtreding van de Drank- en Horecawet kan de VWA (Voedsel- en Waren Autoriteit) worden ingeschakeld of de politie kan optreden; de politie kan optreden als er vooraf een vermoeden van een strafbaar feit is.

7 Risico situatie

Het is vrijdagavond, kwart voor 12. Een groepje van 14 jongeren zit gezellig samen bijeen in een verbouwde schuur. Twee jongens spelen darts op het dartboard dat aan de muur hangt. Een paar meiden zitten op de oude sofa's in de hoek. Rondom de zelfgebouwde bar vindt een verhitte discussie plaats over de Europacupwedstrijd voetbal die afgelopen woensdag op tv was. De discussie spitst zich toe op een vermeend buitenspelgeval. Eén van de jongens probeert met armgebaren de situatie uit te leggen aan de rest. Hij stoot zijn flesje bier om en het vocht loopt over de bar. De stekkerdoos in het hoekje krijgt de volle lading te verwerken en dit veroorzaakt kortsluiting. Plots zitten ze in het donker. Gegil en gelach alom. Snel worden wat kaarsen aangestoken en al gauw is het weer net zo gezellig als tevoren. Niemand ziet dat één van de meisjes stiltejes in een hoekje is gaan zitten en niet meer deelneemt aan de gesprekken. Enige tijd later ontdekt een van de dartspelers dat ze buiten westen is. Er wordt eerst wat gelachen, maar al gauw blijkt dat ze niet meer bij kennis te brengen is. Een ambulance wordt gebeld en het meisje wordt afgevoerd en opgenomen op de intensive care met verschijnselen van een alcoholvergiftiging. De rest van de jongeren blijft verslagen achter. Zoveel breezers had ze toch niet gehad? Niemand weet meer precies hoeveel het er waren. Maar vorige week kon ze er wel tegen, dat weten de meiden zeker.

De vader van twee van de bezoekers dient een klacht in bij de gemeente. Hij wist niet dat het er in de keet van zijn zoon en dochter op deze manier aan toe ging en waarom de gemeente nooit is opgetreden. Er wordt nogal stevig doorgezopen en dat zonder toezicht. Er wordt drank verkocht aan jongeren onder de 16 jaar. De keet voldoet niet aan simpele veiligheidseisen. Een dergelijke keet is toch bouwvergunningplichtig? Kan dat allemaal? Kennelijk moeten er eerst ongelukken gebeuren voordat iemand er wat van zegt. De burgemeester trekt zich het lot van de jongeren aan, maar laat weten dat hij de eigenaar van de grond waarop de keet staat heeft aangeschreven en gewaarschuwd heeft voor mogelijke risico's van keten. Legalisatie van het bouwwerk bleek niet mogelijk, doordat het onder andere in strijd was met het bestemmingsplan. Wel had de burgemeester geadviseerd contact met de brandweer te zoeken om de keet te laten inspecteren op veiligheid.

Deze situatie is gelukkig fictief, maar helaas niet onwaarschijnlijk. Van alle 14- en 15-jarigen in Nederland bezoekt 15% weleens een keet. Onder plattelandsjongeren ligt dit percentage vanzelfsprekend aanzienlijk hoger. Uit onderzoek van STAP blijkt dat er in Nederland waarschijnlijk meer dan 1500 keten zijn. In een keet komen gemiddeld 20 tot 25 jongeren. Dat betekent dus dat elk weekend meer dan dertigduizend jongeren een keet bezoeken.

Wat kan STAP betekenen voor uw gemeente?

STAP kan u op weg helpen met de formulering van beleidsdoelstellingen, de opzet van een keetbeleid en het in praktijk brengen van het beleid. STAP biedt, als landelijk kenniscentrum voor alcoholbeleid, gemeenten hulp bij het vormgeven van alcoholbeleid.

Kijk voor meer informatie op www.alcoholbeleid.nl of neem contact op met Joost Mulder, projectcoördinator Lokaal Alcoholbeleid of Monique Kuunders, beleidsmedewerker (030-6565041).