

**Verslag werkconferentie:
'Het hokjesdenken voorbij' gemeentelijk keetbeleid
(23 maart 2007, Amersfoort)**

Op 23 maart 2007 is er, in vervolg op de landelijke studiemiddag in 2005, een werkconferentie georganiseerd: 'Het hokjesdenken voorbij – gemeentelijk keetbeleid'. Hier gaven diverse deskundigen een reactie op de visienota 'Het hokjesdenken voorbij' uit 2006. Centrale thema's van deze dag waren: de verantwoordelijkheid van de gemeente, de risico's van (passief) gedogen, de wet- en regelgeving en effectieve interventies. Hieruit kwam naar voren dat vanuit het perspectief van VWS het handhaven van keten en hokken de enige optie is, wanneer de Drank- en Horecawet wordt overtreden (dit is in de meeste gevallen het geval). Vanuit VROM kwam ook naar voren dat er in de meeste gevallen sprake is van overtreding van wet- en regelgeving en dat gedogen dan in principe geen optie is. Wel gaf de spreker vanuit VROM aan dat vanwege de sociale aspecten van het keten en hokken fenomeen een integraal beleid noodzakelijk is. Vanuit de VWA werd hun aanpak op het gebied van keten en hokken (eerst de meest commerciële keten aanpakken) neergezet. In de discussie kwam onder meer naar voren dat er gezocht wordt naar een evenwicht tussen streng handhaven en een 'meer positieve benadering'. Ook werd gesteld dat deze twee niet tegenover elkaar hoeven staan en juist naast elkaar wederzijds ondersteunend werken.

Stand van zaken en visieontwikkeling – Ir. Wim van Dalen, directeur STAP

Wim van Dalen (directeur van STAP) startte de tweede landelijke studiedag met zijn presentatie over wat STAP zowel landelijk als regionaal op het gebied van keetbeleid heeft gedaan. Sinds 2004 doet STAP onderzoek naar keten en naar de mogelijkheid om risico's, zoals het schadelijke alcoholgebruik bij jonge bezoekers, met succes te beperken. Keetjongeren zijn geen probleemjongeren, ze zijn creatief en ondernemend en willen meewerken aan beleid. Ze zijn echter wel een belangrijke risicogroep geworden door onder meer de slechte handhaving van leeftijdsgrenzen en lage bierprijzen. In feite zorgen keten ervoor dat het aantal verkooppunten voor alcoholhoudende drank wordt uitgebreid. De adviezen van STAP voor een effectief keetbeleid zijn:

- Geef niet alleen voorlichting (integraal denken)
- Richt je beleid niet alleen op probleemgroepen
- Zorg voor alcoholvrije initiatieven
- Communiceer het alcoholbeleid naar de betrokkenen
- Gebruik de visienota als opstap naar een goed keetbeleid
- Kies als gemeente je eigen invalshoek om aan de slag te gaan met een keetbeleid

Ook benadrukt hij: "Een effectief keetbeleid is onderdeel van een effectief alcoholbeleid."

Zie ook: de PowerPoint presentatie.

Ervaringen, vragen en suggesties van deelnemers

In het vervolg van de bijeenkomst vertelden diverse gemeenten over hun praktijkervaringen wat betreft het opzetten en handhaven van een keetbeleid. Hieruit werd duidelijk dat gemeentes een eigen invalshoek kiezen om hiermee aan de slag te gaan.

Gemeente Kampen:

In de gemeente Kampen is men vanuit het jeugdbeleid van start gegaan met het ontwikkelen van een alcoholmatigingsbeleid. Hierbij stuitte men op de ketenproblematiek. In kampen zijn momenteel ongeveer dertig keten, maar dit aantal groeit nog steeds. In samenwerking met STAP hebben zij een onderzoek gedaan met als centrale vraag: *hoe erg is het dat wij keten hebben?*

Gemeente Putten:

De gemeente heeft al enkele jaren een streng handhavingsbeleid voor nieuw te ontstane keten, maar bestaande keten mogen blijven bestaan. De gemeente is verwickeld in een rechtzaak met het BEM (Bureau Eerlijke Mededinging). Momenteel speelt er een hoger beroep omdat de raadscommissie het standpunt heeft niet op te willen treden tegen bestaande keten en het BEM dit wel eist en hierin van de rechter gelijk heeft gekregen. De beslissing van de raadscommissie is ingegeven door het standpunt van jeugdzorg, GGD, CAD etc. dat niet optreden gunstig zou zijn voor het kunnen 'vinden' van de jongeren op 1 plek. Deze partijen hebben destijds aangegeven graag met de jongeren in gesprek te willen gaan. De gemeente gaat nu het resultaat van hun werk vragen. Ondertussen heeft de gemeente eigen toezichthouders (gemeentelijke ambtenaren) ingezet. Deze bezoeken de keten niet alleen overdag, maar ook 's nachts bijvoorbeeld om 3 uur. Het beeld wat dan verkregen wordt kan heel anders zijn dan wanneer een keet overdag met een jeugdwerker wordt bezocht: soms is het gewoon gezellig, maar soms worden de toezichthouders als het ware 'weggejaagd'. In het laatste geval wordt restrictief opgetreden en wordt de keet opgeruimd. Overigens is de leeftijd van keetbezoekers in Putten 12-70 jaar, omdat er ook een jachtvereniging is met een keet.

Gemeente Dongeradeel:

Er is een werkbijeenkomst geweest van jongerenwerk, politie, etc. en uit een inventarisatie bleek dat er ongeveer 30 onderkomens zijn, waarvan een kleine helft illegaal. Er is een kader gevraagd in de vorm van een discussienota en hierin is gesteld dat er gekozen kan worden voor strak handhaven of gecontroleerd

gedogen. De raad heeft besloten te streven naar legaliseren tot 2010 en gelegenheden die niet gelegaliseerd kunnen worden op te ruimen. Legaal betekent dat keten moeten voldoen aan bestemmingsplan, bouwregels, brandveiligheid en Drank- en Horecawet. Ondertussen is er een caravantour georganiseerd om in goed gesprek te komen met vertegenwoordigers van de caravans.

Gemeente Barneveld:

Er is een nota opgesteld 'Naar verantwoord ketenbeleid'. Als 1 van de eerste gemeenten zal aanstaande 2 april door de Barneveldse raad het beleid definitief vastgesteld worden. Te verwachten komt er nog een discussie over het vereenvoudigen van de regels: een regel is bijvoorbeeld dat een keet maximaal 20 personen mag hebben en hierbij speelt de vraag 'wat doe je met de 21^e persoon?'. Maar overigens wordt brede steun verwacht. De kern van het beleid is een gedoogbeschikking afgeven met daarachter een aantal regels over bijvoorbeeld: het niet-schenken van sterk alcoholhoudende drank en een grote variatie van niet alcoholhoudende drank; veiligheid qua gebouw. Het geheel legaliseren van de keten is geen doel, want dit is niet mogelijk vanwege het bestemmingsplan.

Tot voor kort waren er 40 keten. Ze hebben ook positieve functies, vaak komen er groepen jongeren samen die elkaar al van de basisschool kennen: er zijn al jonge ouders bij. Door jongerenwerkers worden cursussen gedaan om jongeren te leren hun verantwoordelijkheid te nemen.

Een belangrijk punt in de gedoogbeschikking is dat de naam en toenaam wordt genoemd wie verantwoordelijk is voor de keet. Ouders zijn tevreden over dat jongeren hun vrije tijd in een keet besteden, maar op het moment dat ze persoonlijk op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken, door het meetekenen op een gedoogbeschikking, worden ze zich hier toch meer van bewust.

Er is aan het aantal keten een maximum gesteld in het gemeentelijke voorstel. En ook zullen commerciële keten het veld moeten ruimen.

Gemeente Staphorst:

Aan keten en hokken kleven veel positieve punten: het sociale aspect wordt onderstreept. Keten die gestoeld zijn op het bijeenkomen van vriendengroepen mogen daarom blijven bestaan, maar commerciële keten moeten weg. Er is kennis genomen van de activiteiten in Barneveld en Gaesterland Sloten, maar er is bedacht dat dat wellicht te ver gaat. Er zijn nu 6 gemeenten in gesprek om keten te gaan handhaven. Er is geld van de provincie om juridische aspecten (risico's voor de gemeente) te onderzoeken. Er komt verplichte voorlichting voor ouders en kinderen. De Wolde geeft certificaten uit. Er zijn ongeveer 60 keten en deze zijn er al jaren en er zijn nooit klachten over overlast.

Gemeente Helden:

De keet bestaat sinds mensenheugenis en is een positief gegeven. Er bestaan problemen met jongeren, maar die spelen overal en handhaven van keten is hiervoor niet de oplossing. Het fenomeen moet besproken worden, en als we dingen tegenkomen die niet kunnen, daar doen we daar wat aan. In Helden zit 80% van de jongeren in een keetgroep: het probleem zit bij jongeren dit er niet in zichten. het beleid van Staphorst lijkt een goed voorbeeld.

Gedogen of niet? – Mr. Kaj Hollemans - VWS

Na de pauze presenteerde Kai Hollemans de visie van het VWS op het keten en hokken beleid. Hierin stond de verantwoordelijkheid van gemeentes voor de volksgezondheid centraal. Alcoholbeleid is nodig, want alcohol is een riskant product en alcoholmisbruik staat in de top tien van de gezondheidsproblematiek. Jongeren drinken op steeds jongere leeftijd en in steeds grotere hoeveelheden. Dit heeft schadelijke gevolgen op zowel de korte (alcoholvergiftiging) als op de lange termijn (hersenschade, grotere kans op verslaving). In de drank- en horecawet en in het wetboek van strafrecht staan de regels beschreven waar alcoholverstrekkers zich aan dienen te houden. Veel keten overtreden echter deze regels door bedrijfsmatig of 'anders dan om niet' alcohol te schenken; ze hebben vaak geen vergunning; en er is weinig controle op de leeftijdsgrenzen. Het standpunt van het VWS is dat met het gedogen van keten een verkeerd signaal wordt afgegeven. Keten hebben een sociale functie en geven een gevoel van veiligheid, maar er wordt ook overmatig alcohol gedronken. VWS ziet dit als negatief, want het ongecontroleerde alcoholgebruik leidt tot gezondheidsrisico's. Het gedogen van keten is hiervoor geen oplossing, maar het actief opsporen en aanpakken van keten wel.

Zie ook: de PowerPoint presentatie.

Visie van VROM – Dr. Joop Blenkers – inspecteur van de VROM-inspectie Oost

Joop Blenkers vervolgde de dag met de visie van VROM op het juridische kader rondom keten en hokken. Hij geeft deze visie dus in het kader van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving. Problemen met keten zijn vaak locatie en bouw- en brandveiligheid. Het is niet mogelijk of moeilijk om keten legaal te maken of in stand te houden, dus vanuit die invalshoek is handhaven de enige oplossing. Hiertegenover staat dat uit onderzoek in 2006 bleek dat plattelandsbewoners keten en hokken vaak als positief zien en dat (zoals voor de pauze ook een aantal keer genoemd) jongeren er voor allerlei instanties goed bereikbaar zijn. Daarom is de bronbenadering van de visienota positief goed (een actiever jeugdbeleid – keten op zich zijn niet het probleem, maar het alcoholgebruik wat eraan vast hangt wel). Maar ook een huiskamer- of

kleinschalige keet kan strijdig met VROM-regels zijn en het voorgestelde afbouwbeleid voor buurtketen is niet realistisch. VROM ziet graag dat de tendens van passief gedogen en ondertussen 'hopen dat er niets gebeurt' doorbroken wordt. Juridisch gezien lukt legaliseren niet en dan blijft handhaven over. Maar de sociale aspecten roepen om een integrale aanpak. Jammer genoeg zal een brandincident dat zich wellicht nog eens zal voordoen waarschijnlijk meer invloed hebben dan al de schade door alcohol die nu plaatsvindt bij elkaar. Dit moet voorkomen worden. Concreet stelt VROM voor dat gemeenten een actief jeugdbeleid voeren, zorgen voor goede bereikbaarheid van jongeren, kleinschalige, bouw- en brandveilige keten voor vriendenclubs mogelijk maken. De vraag is of actief gedogen politiek haalbaar is, hierop is nog geen antwoord. Samen met justitie wordt momenteel gezocht naar mogelijkheden.

Zie ook: de PowerPoint presentatie.

Initiatieven en aanpak VWA – Marian Gacsbaranyi-Smink – projectleider VWA

Marian Gacsbaranyi-Smink lichtte in haar presentatie toe welke rol de VWA speelt wat betreft keten en hokken. De VWA houdt toezicht op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en het welzijn van dieren. Eén van de werkterreinen is ook 'Alcohol en Tabak'. Binnen dit werkterrein zijn de medewerkers verantwoordelijk voor het controleren van leeftijdsgrenzen en vergunningen + vergunningsbepalingen. Ook houden zij toezicht op hoe de gemeenten de drank- en horecawet uitvoeren. 80 FTE houdt zich bezig met het controleren van de naleving van de drank- en horecawet (handhaving). Er zijn zes mensen die deze groep projectmatig aanstuurt. Deze groep ontwikkelt ook handhavingmethoden en zij doen zelf of in samenwerking met andere organisaties onderzoek (Internet inventarisatie keten en hokken, alcoholmonitor, gemeente monitor). De keten waar de VWA controle methodiek voor ontwikkeld heeft zijn de zogenaamde 'commerciële keten'. Voordat de controle daadwerkelijk plaatsvindt, wordt eerst gezocht naar achtergrondinformatie van de keet (locatie, eigenaar, openingstijden, publiek) en wordt contact opgenomen met de gemeente. De website wordt vastgelegd en er wordt zonodig een machtiging voor bevoegdheid van binnentreden aangevraagd. Ten slotte wordt er met de gemeente afgestemd wie er mee op inspectie gaat. De aandachtspunten bij de inspectie zijn: wordt er alcohol verstrekt 'anders dan om niet'?, is de keet geopend voor een vaste groep bezoekers, of open voor publiek? en worden de leeftijdsgrenzen nageleefd?. Indien de drank- en horecawet wordt overtreden gaat er een boeterapport richting de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport. De VWA benadrukt dat zij inderdaad toezichthouder is van de drank- en horecawet, maar dat de gemeentes en politie ook veel kunnen doen. De gemeente verleent vergunningen en kan de politie bij het vermoeden van een strafbaar feit de opdracht geven voor handhaving. In 2007 blijft de VWA toezicht houden op commerciële keten. Ook blijft zij onderzoek doen naar hoe gemeentes de drank- en horecawet invullen. In

samenwerking met vijf gemeentes gaan zij ook een 'best practice' ontwikkelen over hoe de drank- en horecawet binnen commerciële keten en hokken kan worden gehandhaafd.

Zie ook: de PowerPoint presentatie.

Discussie en afsluiting

De conferentie werd afgesloten met vragen en suggesties van de deelnemers:

- Een deelnemer uit De Wolde suggereert het kiezen voor een 'positieve' benadering, waarbij veiligheid en alcoholgebruik los worden gekoppeld van de positieve eigenschappen van keten en hokken. Kaj Hollemans reageert hierop met de vaststelling dat keten en hokken veel minder gecontroleerd worden dan de reguliere horeca. Door het toelaten van het overtreden van de Drank- en horecawet in keten en hokken wordt een generatie geschapen die door alcohol schade niet meer goed mee kan in de maatschappij. Wil je dit accepteren?
- In aansluiting op de suggestie voor een positieve benadering wordt door een deelnemer het project 'Happy fris' genoemd. Ook wordt gesuggereerd keten en hokken te koesteren als plek waar je jongeren kunt aanspreken op een positieve manier en wordt gevraagd wat te doen met de jeugd na het afbouwbeleid. Kaj Hollemans geeft aan dat 20-25% van de jongeren niet geïnteresseerd is in een positieve boodschap. Dit zijn juist de jongeren die problemen veroorzaken. Wim van Dalen vult aan dat een goed keetbeleid een onderdeel moet zijn van een goed alcoholbeleid. Een effectief alcoholbeleid gaat verder dan ad hoc maatregelen als een voorlichtingscampagne of alleen de aanpak van keten en hokken. Ad hoc acties hebben geen effect. Wat heel belangrijk is in het alcoholgebruik: hoe goedkoop en beschikbaar is alcohol en hoe positief gelabeld alcoholgebruik is. De gemeente kan deze punten reguleren door het controleren van supermarkten en horeca (niet alleen met convenanten) en dit te funderen met goede communicatie. Keten en hokken bestaan in de huidige vorm en omvang pas een jaar of vijf. Er is geen reden te accepteren dat het een blijvend fenomeen is.
- Een medewerkerster van politie Friesland uit haar verbazing over de suggestie dat keten en hokken geen overlast zouden veroorzaken. Zij wordt in haar werk geconfronteerd met jongeren die al dronken de stad inkomen. De overlast hiervan is erg en ze nodigt aanwezigen uit om 's nachts om 2 uur mee de straat op te gaan. Ze geeft aan dat het tijd is de handen ineen te slaan.
- Blenkens' voorstel voor een integraal beleid spreekt aan. In de Wolde staat het keetbeleid bovenaan: jeugdsoezen onder begeleiding zijn spoor 1; daarna volgt de registratie van keten - contact met jeugdwerkers en het toestaan onder voorwaarden (voorwaarden zijn voorlichtingsbijeenkomsten; brandblussers). De grondhouding is positief.

- Vanuit Helden wordt nogmaals benadrukt dat ze het jeugdbeleid niet willen laten 'gijzelen door alcoholgebruik'. Alcoholmisbruik wordt bestreden, maar het keetbeleid wordt er niet door bepaald.
- Een medewerkster van het Trimbos-instituut verbaast zich over het feit dat een positieve benadering en het handhaven van wet- en regelgeving tegenover elkaar gezet lijken te worden. Ze geeft aan dat beiden zeer goed naast elkaar kunnen bestaan en elkaar zelfs ondersteunen. Vanuit de evaluatie van de nieuwe landelijke alcoholcampagne, die zich op ouders richt, blijkt dat ouders zich juist ondersteund voelen door de strengere normen die hierin worden neergezet. Ook als gemeente kun je ouders steunen met duidelijke regels en aan de andere kant jongerenwerkers inzetten. Dit staat niet tegenover elkaar.
- De voorzitter suggereert dat er lijkt landelijk een acceptatie lijkt te bestaan van de problematiek en dat ontmoedigingsbeleid hierin een rol moet spelen, maar lokaal er een soort ontkenning lijkt te zijn dat de problematiek ook in de eigen gemeente speelt: 'Ja, er zijn wel excessen, maar bij ons gaat het niet zo ver'. Hieruit lijkt een discussie voort te komen over een keuze voor een 'strengere' aanpak of een 'ondersteunende' aanpak.
- Een deelnemer uit Rijssen geeft aan: we moeten ons zorgen maken om de jeugd, dus we moeten inderdaad het beleid veel breder trekken; handhaving is daarbij belangrijk. Onderzoeker Knibbe van de Universiteit van Maastricht geeft op basis van wetenschappelijk onderzoek ook aan dat handhaving essentieel is voor succes. Hij hoopt dat zijn kleinkind van 3 jaar oud als 12-jarige met een andere drinkcultuur te maken krijgt. Het zal wel tijd nodig hebben.
- Een medewerker van het VWA geeft aan keten te zien als een fenomeen dat sterk verbonden is met indrinken. Na het ketenbezoek wordt vervolgens in de reguliere horeca nog een 'duur' drankje of drie genuttigd. Ondertussen hebben ouders een vals veiligheidsgevoel. En ook de commerciële horeca doet het echt niet goed. Maar kinderen ook recht op bescherming. We kunnen ze niet 'vogelvrij' laten zitten en dan om 2 uur 's nachts over straat laten gaan.
- Een deelnemer uit verbazing over de visie van VROM om vanwege de sociale situatie maar te gedogen. Volgens hem is handhaven de enige weg, maar hij is bang voor het volledig in de illegaliteit vervallen van de problematiek.
- Vanuit Dalfsen wordt aangegeven dat er ook keten zijn waar alles goed verloopt. Hij daagt gemeenten uit de moed te hebben om sluitingstijden van de reguliere horeca te vervroegen.