

Vergaderjaar 2008–2009

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 82

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2009

Hierbij informeer ik u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over de stand van zaken bij de aanpak van hokken en keten en de handhaving van de Dranken Horecawet, zoals toegezegd tijdens het AO Alcohol op 22 mei jl. (27 565, nr. 71) en het AO Vroeg op Stap op 9 oktober jl.

### Achtergrond problematiek hokken en keten

In meer dan 30% van de Nederlandse gemeenten bevinden zich hokken en keten.<sup>1</sup> Hokken en keten zijn plaatsen waar jongeren, vaak vriendengroepen, bij elkaar komen. Naast deze positieve sociale functie van hokken en keten, zijn er ook nadelige effecten. De hokken en keten voldoen meestal niet aan de bouwregelgeving en brandvoorschriften.<sup>2</sup> Daarnaast wordt er vaak en veel alcohol gedronken, soms tegen betaling, hetgeen in strijd is met de drankwetgeving. Consumptie van alcohol door (te) jonge mensen is schadelijk. Het gebruik van alcohol heeft invloed op de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jongeren en het verhoogt op korte termijn het risico op betrokkenheid bij gevechten, ongevallen, onveilig rijden en het risico op alcoholvergiftiging.<sup>3</sup> De leeftijden van keetbezoekers lopen uiteen van 12 tot 20+, maar de meeste jongeren zijn tussen de 16 en 18 jaar.<sup>4</sup> De cijfers over het aantal Nederlandse jongeren dat wel eens een keet bezoekt variëren van ongeveer 30% in de regio's Twente en Venlo/Venray<sup>5</sup> tot 8% in het landelijke Peilstationonderzoek van het Trimbos Instituut<sup>6</sup>.

### Moties VAO Alcoholbeleid (20 december 2007) en VAO Alcohol (19 juni 2008)

Tijdens het VAO Alcoholbeleid op 20 december 2007 hebben de kamerleden Joldersma, Voordewind en Van der Vlies in een motie<sup>7</sup> de regering verzocht om met de VNG een landelijke gedragscode te laten ontwikkelen rond huisregels voor veilig alcoholgebruik in buurt- en huiskamerketen.

<sup>1</sup> Inventarisatie gemeentelijk beleid ten aanzien van hokken en keten, VWA november 2008.

<sup>2</sup> Visienota «Keetbeleid: het hokjes denken voorbij», STAP oktober 2006.

<sup>3</sup> Visienota «Keetbeleid: het hokjes denken voorbij», STAP oktober 2006.

<sup>4</sup> NL Trendwatch, gebruikersmarkt uitgaansdrugs in Nederland 2006–2007, Amsterdam 2007.

<sup>5</sup> Alcoholgebruik bij middelbare scholieren in Twente. Prevalentie, determinanten en de rol van keten, Universiteit van Twente, Enschede 2007.

<sup>6</sup> Jeugd en riskant gedrag. Uitkomsten van het Peilstationonderzoek 2007. Trimbos Instituut 2008.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 565, nr. 37.

Daarnaast benadrukte mevrouw Bouwmeester tijdens het VAO dat het nodig is om ouders een handreiking te kunnen bieden.

#### *Stand van zaken uitvoering motie*

In overleg met de VNG is het Trimbos Instituut benaderd om een handreiking te ontwikkelen voor ouders over alcoholgebruik in buurten huiskamerketen. De handreiking beschrijft een lokale aanpak, waarbij de gemeente duidelijke regels vaststelt rond veilig uitgaan in dergelijke keten, met goede afspraken over de handhaving van de regels. Dit beleid wordt gekoppeld aan bijeenkomsten voor betrokken ouders en jongeren, waarbij draagvlak wordt gecreëerd voor de regels en men tips krijgt om een veilige omgeving te creëren in eigen hok of keet. De handreiking rond veilig alcoholgebruik in keten sluit verder aan bij de ouderavonden, websites, folders en andere interventies over opvoeding en alcohol en past bij de activiteiten die het Trimbos Instituut ontplooit in het project Alcohol en opvoeding, de implementatie van de Handleiding lokaal alcoholbeleid en het project Uitgaan, alcohol en drugs. De handreiking voor ouders verschijnt medio 2009. De conceptversie van deze brochure wordt, alvorens deze wordt uitgebracht, eerst getest in de regio Eindhoven.

Tijdens het VAO Alcohol op 19 juni 2008 hebben de leden Voordewind, Bouwmeester en Schermers<sup>1</sup> de regering in een motie verzocht te bevorderen dat de VWA en de gemeenten de hun beschikbare instrumenten inzetten om het functioneren van drankketen waar alcohol zonder vergunning wordt verstrekt, in de praktijk onmogelijk te maken. Tevens wordt de regering verzocht om inzichtelijk te maken hoeveel niet-commerciële drankketen zich in de pilotgemeenten bevinden, te bevorderen dat gemeenten met de betrokkenen tot afspraken komen om overmatig alcoholgebruik onder de wettelijk toegestane leeftijd tegen te gaan en de (brand)veiligheid op orde te krijgen en daarbij gebruik te maken van de gedragscode voor huisregels rond veilig alcoholgebruik in buurt- en huiskamerketen.

#### *Stand van zaken uitvoering motie*

De motie is in uitvoering. Aangezien de motie uit verschillende onderdelen bestaat wordt in de volgende paragraaf hier nader toelichting op gegeven.

### **Lokale aanpak**

De gemeenten hebben, zoals in de Hoofdlijnenbrief Alcoholbeleid<sup>2</sup> aangegeven staat, een centrale rol in de aanpak van schadelijk alcoholgebruik. Gemeenten staan dicht bij de lokale problematiek en hebben daarom de regie bij het kiezen van een passende aanpak. Tevens staat in de Hoofdlijnenbrief Alcoholbeleid dat gezien de aard en de omvang van het probleem, het kabinet wil dat wordt opgetreden tegen hokken en keten. Lokaal alcoholbeleid vraagt om een integrale aanpak gericht op gezondheid en veiligheid en is gebaseerd op vier pijlers: publiek draagvlak, regelgeving, handhaving en vroegsignalering. Het beeld is dat steeds meer regio's en gemeenten bezig zijn met het opzetten van lokaal alcoholbeleid. Dit vindt het kabinet een positieve ontwikkeling. Hokken- en ketenbeleid vormt een essentieel onderdeel van het lokaal alcoholbeleid. Toch zijn er nog maar weinig gemeenten die daadwerkelijk aan de slag gaan met de aanpak van hokken en keten en daartoe specifiek beleid ontwikkelen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 565, nr. 73.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 565, nr. 35.

*Pilot VWA: realisatie van handhavingsinitiatieven in samenwerking met gemeenten*

De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) is, als toezichthouder van de Drank- en Horecawet, in 2007 een project gestart met als doel om handhavingstrategieën te ontwikkelen om de hokken- en ketenproblematiek integraal en samen met lokale partners aan te kunnen pakken. Om dit project te stimuleren heb ik op 9 juni jl. mede namens mijn collega's van VWS, Jeugd en Gezin, WWI en VROM, alle gemeenten een brief gestuurd en hen opgeroepen mee te doen aan dit project.

Dit heeft in eerste instantie weinig reacties opgeleverd, zoals ik u in het AO Vroeg op Stap op 9 oktober jl. al heb gemeld. Het blijft echter noodzakelijk dat gemeenten een lokale aanpak hanteren en de eigen verantwoordelijkheid oppakken. Er is daarom besloten om aansluitend op deze oproep, gemeenten pro-actief één op één te benaderen. Dit betekent concreet dat gemeenten waarvan bekend is dat er hokken en keten met een commercieel karakter zijn actief benaderd worden door de VWA, waarbij de VWA zich het recht voorbehoudt om, indien mogelijk, eigens-tandig op te treden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inventarisatie van de VWA.<sup>1</sup>

Onlangs is er in dit kader door het ministerie van VWS nog een overleg georganiseerd met alle bij dit onderwerp betrokken partijen, waaronder de ministeries van VWS en van BZK, de VWA, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA), Stichting Alcoholpreventie (STAP) en Koninklijk Horeca Nederland (KHN). Daaruit is naar voren gekomen dat op korte termijn de meeste resultaten te verwachten zijn van handhaving van de bestaande regelgeving.

In dat kader bezoeken vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, het ministerie van VWS en de VNG gemeenten om het belang van de pilot van de VWA onder de aandacht te brengen. Dit heeft geresulteerd, mede door ondersteuning van het ministerie van BZK, in deelname aan de pilot van de regio Eindhoven (de Kempengemeenten). Daarnaast heeft de gemeente Rijssen-Holten bestuurlijk akkoord gegeven voor deelname en gaan ook Dalfsen, Olst-Wijhe en Raalte deelnemen. Momenteel is de VWA nog in gesprek met enkele andere gemeenten zoals Ede en Barneveld.

De pilotgemeenten gaan in samenwerking met de VWA op basis van de volgende stappen een hokken- en ketenaanpak formuleren: inventariseren van de bestaande situatie, beoordelen van de bestaande hokken en keten, ontwikkelen van een strategie/beleid, uitvoeren strategie/beleid. Conform de motie van de leden VoordeWind, Bouwmeester en Schermers (27 565, nr. 73) wordt tijdens de inventarisatiefase inzichtelijk gemaakt hoeveel niet-commerciële keten zich in de gemeente bevinden. Daarnaast wordt ook onderzocht of de hokken en keten voldoen aan landelijke wet- en regelgeving omtrent de Drank- en Horecawet en de bouwregelgeving. Als de handreiking met daarbij de gedragscode klaar is, zal deze ook worden betrokken in het lokale beleid. De verwachting is dat in 2009 de eerste handhavingsarrangementen beschikbaar zijn.

<sup>1</sup> De VWA heeft, om meer inzicht te krijgen in het aantal hokken en keten en de manier waarop gemeenten met het fenomeen hokken en keten omgaan, afgelopen zomer een inventarisatie laten uitvoeren door Onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. Deze inventarisatie was tweeledig: het aantal aanwezige hokken en keten is in kaart gebracht en daarnaast is inzichtelijk gemaakt hoeveel gemeenten beleid voeren om de hokken en keten aan te pakken.

Na de wijziging van de Drank- en Horecawet gaat het toezicht op de Drank- en Horecawet over naar gemeenten (zie de paragraaf Handhaving Drank- en Horecawet). Dit betekent dat gemeentelijke toezichthouders dan zelf hokken en keten, die in strijd zijn met de Drank- en Horecawet, kunnen aanpakken. Door nu handhavingsarrangementen en best practices te ontwikkelen, ondersteunt dit gemeenten in 2010 bij de aanpak van hokken en keten in hun eigen gemeente.

Dit laat onverlet dat gemeenten nu al samen met de VWA kunnen optreden tegen overtredingen van de Drank- en Horecawet (samen met andere handhavingspartners), tegen brandonveilige situaties en gevallen waarbij sprake is van een gebruik in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente is hiervoor het bevoegd gezag en een actief optreden op deze aspecten behoeft niet te wachten op de overdracht van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.

### **Lokale ondersteuning**

#### *Handreiking voor gemeenten: instrumenten en best practices*

Een positieve ontwikkeling is dat er gemeenten zijn die actief aan de slag zijn met hokken- en ketenbeleid. Daarin zijn twee sporen te herkennen. Enerzijds zijn er gemeenten die aangeven hokken en keten te willen sluiten. Anderzijds zijn er gemeenten die aangeven dat hokken en keten mogen blijven bestaan, mits er aan een aantal harde voorwaarden wordt voldaan. Op dit moment inventariseren vertegenwoordigers van de ministeries, de VNG en STAP de verschillende vormen van beleid. Naar aanleiding van deze inventarisatie en de uitkomsten van de pilot van de VWA verschijnt er medio 2009 een handreiking voor gemeenten met daarin best practices. Gemeenten die zijn geïnteresseerd in de aanpak van hokken en keten kunnen zich nog steeds melden bij de VWA. Daarnaast is via de websites van Stichting Alcoholpreventie (STAP) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) informatie beschikbaar over de aanpak van hokken en keten in een aantal gemeenten.

#### *VNG*

Conform de afspraak in de uitwerking van het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten «Samen aan de slag» van 4 juni 2007 stimuleert de VNG gemeenten lokaal alcoholbeleid op te stellen. Hierbij wordt een integrale aanpak nagestreefd. Zowel de preventieve kant (zorg) als de repressieve kant, met als juridische basis de Wet Publieke Gezondheid en de Drank- en Horecawet, krijgen aandacht.

#### *STAP*

STAP heeft voor gemeenten diverse studies gedaan naar de omvang en aard van de aanwezige keten. Op grond van haar expertise adviseert STAP gemeenten over de uitvoering van betrouwbare keetinventarisaties door lokale betrokkenen. Keetstudies kunnen het best lokaal worden uitgevoerd, zodat gelijktijdig gewerkt kan worden aan een continue inventarisatiestructuur.

STAP heeft veel praktische ervaring met het ontwikkelen van lokaal alcoholbeleid waar het keetbeleid zonodig onderdeel van kan zijn. STAP heeft een visienota keetbeleid uitgebracht die als basis van lokaal keetbeleid kan dienen.<sup>1</sup>

#### *CCV*

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) organiseert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in het najaar van 2008 vier en in het voorjaar van 2009 twee) regiobijeenkomsten Jeugd & Alcohol. Deze bijeenkomsten vinden plaats in regio's die hebben aangegeven op het thema Jeugd & Alcohol problematiek te ervaren en te willen samenwerken. De bijeenkomsten hebben als doel een regionaal samenwerkingsverband te ondersteunen in het ontwikkelen van een regionaal en integraal beleid om op deze manier alcoholmatiging onder jongeren te bewerkstelligen. Tijdens de bijeen-

<sup>1</sup> Voor meer informatie over de ondersteuning van STAP en onderzoeksgegevens zie: [www.alcoholbeleid.nl](http://www.alcoholbeleid.nl).

komst delen een ervaren regio, het CCV en het Trimbos Instituut opgedane kennis en ervaring met de andere gemeenten. Een prominent onderwerp daarbij is de aanpak van hokken en keten.

## **Handhaving Drank- en Horecawet**

### *Overdracht van het toezicht*

Op dit moment is de VWA exclusief in de Drank- en Horecawet aangewezen als toezichthouder. Dit heeft tot gevolg dat de politie in dit kader geen toezichthoudende bevoegdheden kan uitoefenen en dat ook een gemeente geen gemeentelijke toezichthouders kan aanwijzen. De VWA heeft slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Drank- en Horecawet. Als gevolg hiervan vindt op plaatsen waar alcohol verstrekt wordt gemiddeld maar eens per twee à drie jaar een controle plaats. Gemeenten geven al jaren aan dat zij de toezichtstaken op de Drank- en Horecawet zelf willen gaan uitvoeren, zodat er merkbaar meer controle plaats zal vinden. De verwachting is dat dit de naleving van de wettelijke voorschriften zal bevorderen.

In het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten van 4 juni 2007 is in de paragraaf over veiligheid vastgelegd dat de toezichthoudende taken op de Drank- en Horecawet zullen overgaan van de VWA naar gemeenten. Door decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet worden gemeenten straks in staat gesteld om beter greep te krijgen op de lokale situatie. De gemeenten kunnen de toezichtstaak efficiënter uitvoeren, waardoor de frequentie van het toezicht zal worden verhoogd. Het toezicht op de brandveiligheid, bouw- en bestemmingsplanregelgeving en de Drank- en Horecawet komen dan in één hand te liggen. Daarnaast kunnen de gemeentelijke toezichtstaken een grotere bijdrage leveren in het opzetten van een integraal lokaal of regionaal alcoholbeleid.

Ter uitvoering van deze voorgenomen wijziging zal de Drank- en Horecawet zodanig worden aangepast dat burgemeesters bevoegd worden om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen voor het toezicht op de Drank- en Horecawet binnen een gemeente. De taken van de VWA zullen voor het grootste deel worden overgenomen door deze gemeentelijke toezichthouders. Voor de landelijke toezichthouder blijven alleen nog de landelijke taken over die niet te herleiden zijn tot een bepaalde gemeente, zoals het toezicht op de bepalingen rond de reclame, op de verstrekking van Verklaringen sociale hygiëne door de Stichting vakopleiding horeca (Svh) en op de naleving van enkele specifieke regels rond alcoholverstrekking in het personenvervoer (treinen, cruiseschepen, vliegtuigen), op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens, alsmede het toezicht op de uitvoering van de Tabakswet.

### *Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet*

Vooruitlopend op de aangekondigde wetswijziging is het kabinet in januari 2008 in 15 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten begonnen met de Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet. Het doel van deze tweejarige pilot is om inzicht te krijgen in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak op lokaal of regionaal niveau zullen vormgeven. De gemeenten gaan ervaring op doen met het zelf uitoefenen van toezicht door de inzet van gemeentelijke toezichthouders. Daarnaast kan de pilot inzicht geven in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak zullen gebruiken bij de opzet van een integraal lokaal alcoholbeleid.

Er zal een externe evaluatie plaatsvinden om de resultaten van de pilot in kaart te brengen. In deze evaluatie zal worden gekeken naar de manieren

waarop het lokale toezicht wordt vormgegeven en welke resultaten de verschillende werkwijzen opleveren. De eindevaluatie zal eind 2009 gereed zijn, maar de resultaten van de tussentijdse evaluatie worden verwacht in het voorjaar van 2009. De resultaten van de pilot zullen worden gebruikt voor de verdere uitwerking van de overdracht van het toezicht naar de gemeenten.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de overdracht van het toezicht op een kwalitatief verantwoorde wijze zal plaatsvinden. Daarom wil het kabinet gemeenten faciliteren bij het vergaren van expertise op dit terrein. Een mogelijkheid daarvoor is het creëren van een expertisecentrum bij de VWA, waar gemeenten ondersteuning kunnen krijgen rondom het toezicht op de Drank- en Horecawet. Ook hiervoor geldt dat de resultaten van de pilot bij de uitwerking van deze voorstellen betrokken zullen worden. Hoe één en ander concreet vorm zal krijgen zal in een later stadium in lagere regelgeving en eventueel in een beleidsbrief kenbaar worden gemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst