

Handleiding

ketenbeleid - deel 2

**Bestuurlijk-juridisch kader en achtergronden
van ketenbeleid**

Inhoud

1	Ketenbeleid in Nederland	5
1.1	Keten in Nederland – feiten en cijfers	5
1.2	De ontwikkeling van het ketenbeleid	7
1.3	Bestuurlijk-juridisch kader aanpak van keten	9
1.4	De huidige gemeentelijke praktijk ten aanzien van keten en het juridisch kader	10
2	Integraal ketenbeleid ontwikkelen	19
2.1	De basis van integraal lokaal ketenbeleid	19
2.2	Publiek draagvlak creëren	20
2.3	Wet- en regelgeving toepassen	21
2.4	Handhaving van wet- en regelgeving	22
2.5	Actieve signalering	23
2.6	Samenvattend: de kern van integraal ketenbeleid	23
	Bijlage	
	Te raadplegen bronnen	25

1 Ketenbeleid in Nederland

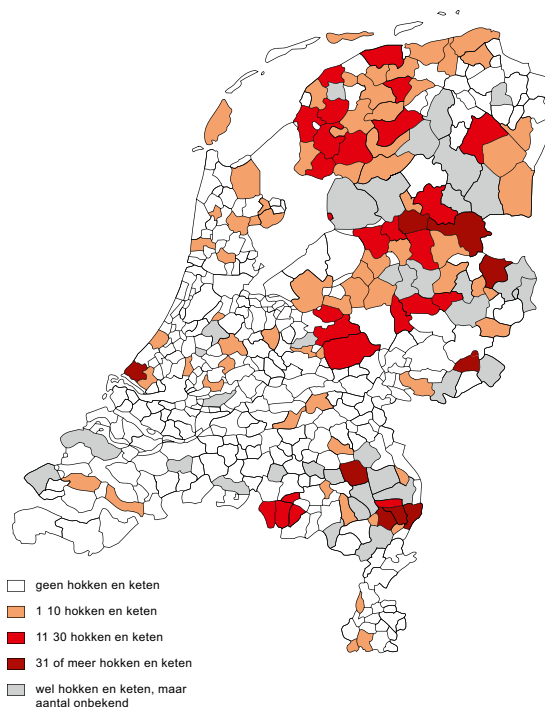
Dit tweede deel van de handleiding bevat achtergrondinformatie over keten en het bestuurlijk-juridisch kader voor de aanpak van keten.

1.1 Keten in Nederland – feiten en cijfers

Een keet is een ontmoetingsplek veelal opgezet voor en door jongeren, die daar een of meer keren per week samenkomen voor de gezelligheid. Er zijn vele benamingen die gebruikt worden om de zelfgecreëerde ontmoetingsplekken te benoemen. Keten en hokken zijn de meest gangbare termen. Een keet staat meestal los op een erf en wordt daar speciaal voor het doeleinde van keetbezoek neergezet en een hok bevindt zich vaak in een bestaande locatie (bijvoorbeeld een omgebouwde schuur of kippenhok). Ook (sta)caravans, schuren, duinen, bunkers, hutten, honken, stallen, containers, kassen, schaftwagens, (hooi)zolders en (wagen)loodsen zijn voorbeelden van gebruikte (regionale) termen. 'Keten' is echter de meest voorkomende term voor het fenomeen en zal daarom in deze handleiding gebruikt worden.

Een eerste onderzoek in 2005 naar de omvang van het aantal keten in Nederland laat zien dat er zo'n 1.500 keten zijn, verspreid over 30 procent van de Nederlandse gemeenten. Keten komen met name voor in het landelijke gebied, met een concentratie in het noorden en oosten van het land. Een recente inventarisatie van onderzoeksbureau Intraval naar het aantal keten in gemeenten laat zien dat er, naar schatting, tot maximaal 80 keten in gemeenten staan.

Figuur 1.1 Spreiding van het aantal keten in Nederlandse gemeenten (Factsheet IntraVal, 2008)



Bron: INTRAVAl (2008) Inventarisatie gemeentelijk beleid ten aanzien van hokken en keten St. INTRAVAl, Groningen Rotterdam

Doordat er uiteenlopende cijfers beschikbaar zijn van het aantal jongeren dat keten bezoekt, kan alleen een beredeneerde schatting worden gegeven van de omvang van het aantal keetbezoekers in Nederland. Aangenomen kan worden dat ongeveer 50 procent van de jongeren op het platteland wel eens een keet bezoekt. De leeftijd van keetbezoekers ligt tussen de 13 en 23 jaar, met een gemiddelde leeftijd van 19 jaar.

Keten zijn er in alle soorten en maten, sommige permanent, anderen seizoensgebonden (bijvoorbeeld schuur- of tentfeesten). Keten kunnen kleinschalig zijn, waarbij jongeren samenkomen op een zolder of in een bijgebouw bij het huis. Maar andere keten zijn groots opgezet met een professionele bar en uitbating, waar veel jongeren uit de buurt komen feesten. Gemiddeld hebben keten een levensduur van 5 jaar. De meeste keten zijn alleen op vrijdag- en zaterdagavond open. Meisjes komen wel in keten, maar meestal zijn het vriendenclubs van jongens die de 'harde kern' of 'ploeg' van keetbezoekers vormen.

Gezelligheid, een eigen plek hebben en drinken tegen relatief lage kosten zijn de belangrijkste motieven voor jongeren om elkaar in keten te ontmoeten. Dit maakt dat de alcoholconsumptie van, met name bier, in keten hoog ligt. Alcohol drinken in de keet doen keetbezoekers van alle leeftijden.

Onderzoek laat zien dat keetbezoekers een bovengemiddeld alcoholgebruik hebben. Gemiddeld drinken keetbezoekers 5 tot 12 flesjes bier op een avond. Dat is veel, maar in de gebieden waar keten staan wordt sowieso vaak bovengemiddeld veel gedronken. Dit blijkt onder andere uit het aantal inwoners dat als overmatige of zware drinker aangemerkt kan worden.

Een onderzoek onder Twentse scholieren uit 2008 laat zien dat ook in deze regio, waar zwaar drinken ingebed is in de cultuur, grote verschillen bestaan tussen het alcoholgebruik van keetbezoekers en niet-keetbezoekers. Keetbezoekers drinken over het geheel genomen tweemaal zoveel alcohol als niet-keetbezoekers, waarbij de verschillen grotendeels worden verklaard door het feit dat keetbezoekers meer drinken in het weekend, vaker drinken (6 glazen alcohol of meer op een avond) en vaker dronken zijn. Daarnaast blijkt dat keetbezoekers in Twente over de gehele linie riskanter gedrag vertonen dan niet-keetbezoekers.

In sommige keten wordt meer gedronken dan in andere. Dit lijkt vooral samen te hangen met de drinkcultuur in de keet en minder met bijvoorbeeld de leeftijd van de bezoekers. Keetbezoekers vertonen over het algemeen meer riskant gedrag, al dan niet samenhangend met alcoholgebruik, zoals rijden onder invloed, (onvrijwillige) seksuele uitpattingen en hebben een positieve houding tegenover zwaar drinken.

In de handleiding lokaal alcoholbeleid die het ministerie van VWS in 2007 heeft uitgegeven, wordt uitgebreid ingegaan op de consequenties van het (overmatige) alcoholgebruik van jongeren en middelen en mogelijkheden voor gemeenten om deze terug te dringen.

1.2 De ontwikkeling van het ketenbeleid

Hoewel de meeste keten in Nederland in de laatste tien jaar ontstaan zijn, is de keet als fenomeen zeker niet nieuw. Het is niet onwaarschijnlijk dat zelfs vóór de jaren '70 van de vorige eeuw vormen van keten in Nederland bestonden. De ontwikkeling van de keet als sociale ontmoetingsplaats naar een drankkeet is geleidelijk gegaan sinds eind jaren '80. De media-aandacht van de laatste jaren heeft de keet in de spotlights gezet. De keet is een begrip geworden in Nederland.

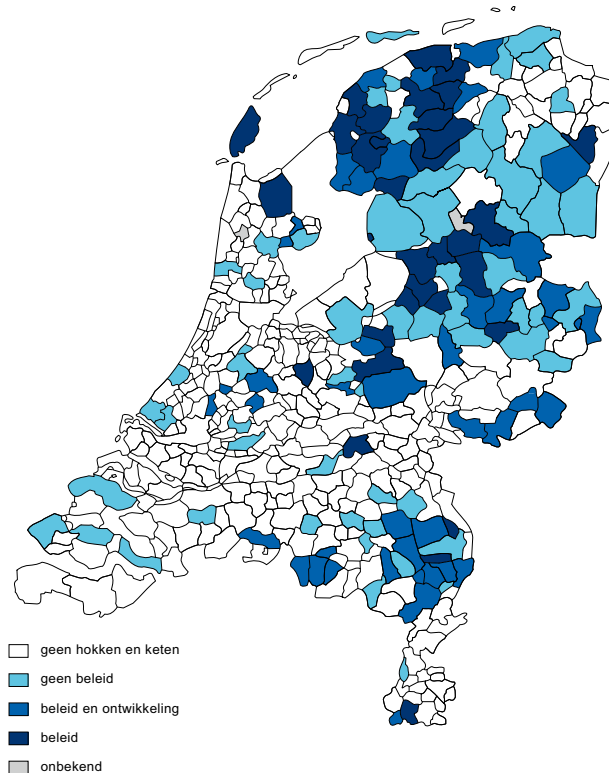
24 procent van de Nederlandse gemeenten heeft in 2008 naar eigen zeggen lokaal ketenbeleid geformuleerd, 31 procent heeft dit in ontwikkeling en 44 procent heeft geen beleid. Er zijn gemeenten die de veiligheids- en gezondheidsproblematieken die bij keten een rol spelen, vooropstellen. Zij menen dat keten een zodanig gevaar voor de maatschappij en de keetbezoekers vormen dat een politiek en bestuurlijk antwoord noodzakelijk is.

Problemen met betrekking tot keten laten zich kort samenvatten in de onderstaande punten:

- *in de meeste keten is geen sprake van georganiseerd toezicht*
De verantwoordelijkheid voor het (drink)gedrag ligt bij de jongeren zelf. Gemeenten kunnen enkel een moreel appèl op ouders doen om toezicht te houden in keten. Ouders kunnen een belangrijke meerwaarde hebben in de uitvoering van het ketenbeleid, zeker als zij goed zijn ingelicht over de problematiek en de inhoud en het doel van het beleid;
- *sommige keten hebben een (semi)commercieel karakter*
Er wordt winst gemaakt op de verkoop van alcohol, zonder dat daar een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet voor is. Dit speelt zeker voor keten met een open karakter, waar ook bezoekers komen die niet tot de kern van vrienden horen die de keet hebben gesticht. Maar ook in kleinere keten vindt vaak alcoholverstrekking tegen een vorm van betaling plaats;
- *keten voldoen meestal niet aan brandveiligheidseisen*
Keten zijn vaak brandgevaarlijk en herbergen grote groepen bezoekers. Dit levert onveilige situaties op;
- *keten voldoen vaak niet aan bouw- en vestigingseisen*
Keten zijn vaak strijdig met gemeentelijke bouwvoorschriften en het bestemmingsplan;
- *schadelijk alcoholgebruik door minderjarige jongeren*
Consumptie van alcohol door jongeren is schadelijk voor de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jongeren. Daarnaast verhoogt het op korte termijn het risico op betrokkenheid bij gevechten, ongevallen, onveilig vrijen en alcoholvergiftiging;
- *invloed van alcohol op het beoordelingsvermogen*
Alcohol beïnvloedt het beoordelingsvermogen van jongeren, waardoor risico's worden onderschat. Hierdoor kunnen reeds onveilige situaties in keten gemakkelijk escaleren. Ook het rijden onder invloed is een groot probleem dat bij keten hoort.

Niet alle gemeenten waar keten voorkomen, vinden het nodig om ketenbeleid te formuleren. Zij menen dat keten een belangrijke sociale functie hebben en onderdeel zijn van de lokale cultuur. Ze voorkomen daarnaast dat jongeren hangen op straat, het versterkt de groepsbinding en geeft jongeren een eigen plek. De keet wordt door ouders gezien als een vaste veilige plek, vaak dichtbij huis, waar hun kinderen samenkomen met jongeren uit de buurt. Ouders zijn er vaak trots op dat hun kinderen het initiatief nemen om eigenhandig een keet (om) te bouwen en dat zij in staat zijn om de keet te bedruipen. Ook menen ouders dat er vrijwel geen (hard)drugs worden gebruikt in keten. Beleidsmakers vrezen dat het sluiten van keten zal betekenen dat jongeren ergens anders gaan drinken, waar ouders dan minder weet van hebben en zeker minder toezicht kunnen uitoefenen en dat zo de druk op de openbare orde zal toenemen.

Figuur 1.2 Onderverdeling naar beleidsontwikkeling per gemeente
Bron: IntraVal



Bron: INTRAVAl (2008) Inventarisatie gemeentelijk beleid ten aanzien van hokken en keten. St. INTRAVAl, Groningen Rotterdam

1.3 Bestuurlijk-juridisch kader aanpak van keten

Op keten zijn diverse wettelijke regelingen van toepassing. Het betreft zowel landelijke als gemeentelijke regelingen. Deze regelgeving biedt gemeenten aanknopingspunten voor het voeren van een ketenbeleid evenals voor de handhaving daarvan. Hieronder wordt beknopt de algemene strekking van deze regelgeving weergegeven. In een schema wordt meer in detail aangegeven welke voorschriften van toepassing zijn. Tevens is aangegeven welk bestuursorgaan is belast met de uitvoering en wie is belast met het toezicht en de handhaving.

De Drank- en Horecawet

Deze wet beoogt de verstrekking van alcoholhoudende drank te reguleren. Doel van de wet is het voorkomen van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen als gevolg van alcoholmisbruik. Schadelijk alcoholgebruik moet worden voorkomen, in het bijzonder dat van jongeren. De wet is een belangrijk instrument in het alcoholbeleid van de overheid. De wet stelt vakinhoudelijke en professionele eisen aan de leidinggevende van een horecabedrijf en slijtersbedrijf. Daarnaast stelt de wet technische eisen aan de inrichting van de ruimte waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend. Na wijziging van de Drank- en Horecawet gaat het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet over naar gemeenten.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening en het gemeentelijke bestemmingsplan

Deze regelingen beogen een ordelijke inrichting en gebruik van de (openbare) ruimte. Het bestemmingsplan speelt daarbij een belangrijke rol.

De Woningwet, het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de gemeentelijke bouwverordening

Deze regelingen bevorderen een (brand)veilig bouwen en gebruik van bouwwerken. Ze omvatten daartoe (onder meer) bouwtechnische- en veiligheidsvoorschriften, in het bijzonder constructieve- en brandveiligheidsvoorschriften. Het college van burgemeester en wethouders moet een handhavingsbeleid opstellen voor de naleving van de Woningwet c.a.

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In deze regeling zijn uiteenlopende voorschriften opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke huishouding. De APV omvat (onder meer) voorschriften die het de gemeente mogelijk maken de openbare orde te handhaven en op te treden tegen vervuiling en geluidsoverlast.

1.4 De huidige gemeentelijke praktijk ten aanzien van keten en het juridisch kader

Als de huidige gemeentelijke keetpraktijk wordt afgezet tegen de toepasselijke regelgeving (zie tabel 1.1), komt het onderstaande beeld naar voren.

De Drank- en Horecawet

Alleen de verstrekking van alcoholhoudende drank in huiselijke kring aan familie en vrienden valt buiten de reikwijdte van de Drank- en Horecawet. Zo gauw er in een keet 'anders dan om niet', alcoholhoudende drank wordt verstrekt, is een vergunning vereist op grond van de Drank- en Horecawet. 'Anders dan om niet' wil zeggen dat er sprake is van verstrekking van alcoholhoudende drank tegen (enige vorm) van betaling of kostendeling. Dit begrip moet ruim worden opgevat; van betaling is bijvoorbeeld

sprake als bezoekers een (vast) bedrag betalen om toegang te krijgen of een (all-in) kostenvergoeding betalen. Ook als de bezoekers op rekening betalen, met muntjes betalen, een zelf te bepalen geldbedrag storten in een pot of een turflijst bijhouden is sprake van verstrekking anders dan om niet.¹

Als de Drank- en Horecawet van toepassing is, betekent dit dat (naast het hebben van een vergunning) aan diverse voorschriften uit die wet moet zijn voldaan (bijvoorbeeld aanwezigheid van een gediplomeerde leidinggevende die minimaal 21 jaar is, geen alcoholverstrekking aan jongeren onder de 16 (of 18) jaar) en dat moet zijn voldaan aan de (technische) inrichtingseisen. Het ligt niet in de rede dat degenen die verantwoordelijk zijn voor keten kunnen voldoen aan deze vereisten, die uitgaan van een professionele en verantwoorde bedrijfsvoering.

Als de Drank- en Horecawet van toepassing is, mag men, als de keet voor algemeen publiek toegankelijk is, daarin ook geen alcoholhoudende drank aanwezig hebben. Ook mag men dan niet toelaten dat die alcoholhoudende drank in de keet wordt gedronken.

De keet is voor algemeen publiek toegankelijk als de bijeenkomsten daarin niet besloten zijn en voor ieder toegankelijk. De toegang is niet beperkt tot bijvoorbeeld vaste bezoekers of leden. Ook bestaat tussen de aanwezigen geen duidelijke en min of meer duurzame band, zoals bij een vaste vriendenkring of leden.

De VWA controleert of keten voldoen aan de vereisten van de Drank- en Horecawet. Deze toezichthoudende taak zal na de wijziging van de Drank- en Horecawet worden overgedragen aan gemeenten.

Wet op de Ruimtelijke ordening en het gemeentelijk bestemmingsplan

Keten zijn niet gemakkelijk in te passen in het gemeentelijke bestemmingsplan. Het gaat dan in het bijzonder om de keten die niet zijn gevestigd in een bestaande woning.

De keten zijn bedoeld voor recreatief gebruik en doorgaans gevestigd in het landelijk- of buitengebied van een gemeente. Het toepasselijke bestemmingsplan staat in een dergelijk gebied vaak alleen een agrarische bestemming en agrarisch gebruik toe. De gemeente controleert of keten passen binnen het bestemmingsplan.

Onder voorwaarden is ontheffing mogelijk van het bestemmingsplan. Ook kan het bestemmingsplan zonodig worden aangepast. Dit staat ter beoordeling van de gemeente.

¹ Vgl. HR 10 februari 1987 (nr. 80278)

De Woningwet, het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de gemeentelijke bouwverordening

Voor het (ver)bouwen van keten is doorgaans een bouwvergunning vereist. Het is onwaarschijnlijk dat een bouwvergunning kan worden verstrekt, onder meer omdat de keet binnen het bestemmingsplan moet passen. Daarnaast moet aan diverse bouwtechnische, veiligheids- en welstandseisen zijn voldaan. De gemeente controleert of de keten voldoen aan de bouwvoorschriften. Overigens is in bepaalde gevallen vergunningvrij (ver)bouwen toegestaan.

N.B. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zullen per 2010 verandering brengen in de regels met betrekking tot vergunningvrij bouwen en gebruik.

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De bezoekers van de keet kunnen door hun gedrag de openbare orde verstoren, geluidsoverlast veroorzaken en afval achterlaten. Daarnaast kunnen zij in of vanuit de keet diverse strafbare feiten plegen. De politie is belast met de opsporing daarvan. De gemeente en/of politie kan optreden tegen overtreden van voorschriften uit de APV.

De huidige gemeentelijke handhavingspraktijk

Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat in de praktijk veel keten op gespannen voet staan met de toepasselijke regelgeving. In de praktijk volgen gemeenten uiteenlopende strategieën bij de aanpak van keten. Een deel van de gemeenten heeft geen beleid geformuleerd, een deel stelt nadere voorwaarden aan de bestaande keten of geeft voorlichting aan de eigenaars en bezoekers van keten en hun ouders over de veiligheids- en gezondheidsaspecten van keten. Tot slot treedt een deel van de gemeenten actief op en sluit keten.

Tabel 1.1 Bestuurlijk-juridisch schema voor de aanpak van keten

Beleidssterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
Volksgezondheid (verantwoorde alcohol-verstrekking en -gebruik)	Drank- en Horecawet (DHW) (art. 1)	Als er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, is de DHW van toepassing. Een keet is dan te beschouwen als een horecabedrijf.		
	Drank- en Horecawet (art. 3 e.v.) Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet Besluit eisen zedelijk gedrag Drank en Horecawet Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet	Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder een vergunning. Om voor vergunningverlening in aanmerking te komen, moet aan diverse (vakinhoudelijke, professionele en technische) voorwaarden uit de DHW zijn voldaan. Aan de vergunning kunnen diverse eisen worden verbonden.	Vergunningverlening door het college van burgemeester en wethouders.	Toezicht en handhaving door de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). De VWA kan in geval van overtreding een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast kan de politie op grond van de Wet op de economische delicten proces-verbaal opmaken in verband met overtreding van art. 3, 20 en 25 van de DHW.

² Hiervan is sprake als de ruimte niet besloten is en voor iedereen toegankelijk en tussen de aanwezigen geen duidelijke en min of meer duurzame band bestaat.

Beleidsterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
	Drank- en Horecawet (art. 20)	De verstrekking van alcoholhoudende drank (anders dan om niet) is aan leeftijdsgrenzen gebonden. Dat wil zeggen geen alcoholhoudende drank onder de 16 jaar en geen sterke drank onder de 18 jaar.		Toezicht en handhaving door VWA. De VWA kan in geval van overtreding een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast kan de politie op grond van de Wet op de economische delicten proces-verbaal opmaken in verband met overtreding van art. 3, 20 en 25 van de DHW.
	Drank- en Horecawet (art. 21)	De alcoholverstrekking (anders dan om niet) mag niet leiden tot verstoring van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid.		De politie maakt hiervan proces-verbaal op, gelet op de samenhang met de openbare orde taak van de politie.

Beleidsterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
	Drank- en Horecawet (art. 25)	Er mag in een ruimte voor het publiek geopend ² geen alcoholhoudende drank aanwezig zijn en worden genuttigd, als men geen horecabedrijf uitoefent (zonder een geldige vergunning).		Toezicht en handhaving door VWA. De VWA kan in geval van overtreding een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast kan de politie op grond van de Wet op de economische delicten proces-verbaal opmaken in verband met overtreding van art. 3, 20 en 25 van de DHW.
	Drank- en Horecawet (art. 36)	Burgemeester en wethouders zijn bevoegd aan andere personen dan hen die wonen in de ruimte, waarin in strijd met deze wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de toegang tot die ruimte te ontzeggen. Dit kan alleen als er sprake is van een geconstateerde overtreding van de DHW.		Handhaving door het college van burgemeester en wethouders

² Hiervan is sprake als de ruimte niet besloten is en voor iedereen toegankelijk en tussen de aanwezigen geen duidelijke en min of meer duurzame band bestaat.

Beleidsterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
Ruimtelijke ordening	Wet op de ruimtelijke ordening (art. 3.1 e.v.) Gemeentelijke bestemmingsplannen	Een keet valt onder de werkingssfeer van het gemeentelijke bestemmingsplan en moet daarbinnen passen. Doorgaans zal de keet moeten passen binnen de agrarische bestemming van het (buiten)gebied waarin het zich bevindt.	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. Onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden is ontheffing mogelijk.	Toezicht en handhaving door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan in geval van strijdigheid een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen.
Bouwen en wonen (veilig bouwen en gebruik)	Woningwet (art. 40 e.v.) Gemeentelijke bouwverordening	Op het (ver)bouwen en gebruiken van een keet is de Woningwet c.a. van toepassing. Het is verboden te (ver) bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Om voor vergunningverlening in aanmerking te komen, moet onder meer worden voldaan aan de vereisten van het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de bouwverordening. Onder omstandigheden en voorwaarden is het mogelijk te (ver)bouwen zonder vergunning.	Vergunningverlening door het college van burgemeester en wethouders.	Toezicht en handhaving door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan in geval van strijdigheid een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen.

Beleidsterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
	Drank- en Horecawet (art. 42)	Ambtenaren van de VWA zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank aan particulieren wordt verstrekt of waar naar hun redelijk vermoeden zodanige verstrekking plaatsvindt.		Gelet op de Algemene wet op het binnentreden is het de ambtenaren van de VWA slechts toegestaan een woning van iemand te betreden zonder toestemming van de bewoner als ze hiertoe zijn gemachtigd door een advocaat-generaal van het gerechtshof, een officier van justitie, of door de burgemeester en dan alleen "indien het doel waartoe wordt binnengetreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist."

Beleidsterrein	Relevante regelgeving	Toelichting	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving
	Bouwbesluit 2003	Op het bouwen en het gebruik van een keet is ook het Bouwbesluit 2003 van toepassing. Het bouwbesluit bevat onder meer vereisten met betrekking tot constructie, veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en het milieu.		Toezicht en handhaving door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan in geval van strijdigheid een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen.
	Besluit brandveilig gebruik bouwwerken	Op het gebruik van een keet is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken toepassing. Het besluit bevat brandveiligheidsvoorschriften.		Toezicht en handhaving door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan in geval van strijdigheid een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen.
Openbare orde en milieu	Gemeentewet (art. 174a) Wetboek van Strafrecht Algemeen Plaatselijke Verordening	Aanwezig in en om de keet kunnen de openbare orde verstoren, geluidsoverlast veroorzaken en/of diverse strafbare feiten plegen.		De politie kan proces-verbaal opmaken als strafbare feiten worden gepleegd. De burgemeester kan (onder voorwaarden) een keet sluiten als de openbare orde ernstig wordt verstoord.

2 Integraal ketenbeleid ontwikkelen

Het opstellen van ketenbeleid is geen eenmalige gebeurtenis. Het terugdringen van de keetproblematiek vraagt om een lange adem en een doortastende politieke strategie die door de gemeenteraad wordt gedragen. Een ketenbeleid dat gebaseerd is op slechts één beleidsmaatregel zal weinig kans van slagen hebben, vanwege de complexe sociale en beleidsimplicaties van keten. Succesvol ketenbeleid zal daarom altijd een integraal karakter moeten hebben.

In dit hoofdstuk presenteren we de basis van een integraal ketenbeleid. De vier beleidspijlers van integraal ketenbeleid: publiek draagvlak creëren, (bestaande) regelgeving toepassen, handhaven van (bestaande) regelgeving en actieve signalering van (nieuwe) problematieken worden hierbij per paragraaf uitgewerkt. Het stappenplan van de ontwikkeling en implementatie van ketenbeleid uit deel 1 is gebaseerd op dit theoretische fundament.

2.1 De basis van integraal lokaal ketenbeleid

Integraal lokaal ketenbeleid is een beleid dat de beleidsterreinen van integrale veiligheid, gezondheid, (jeugd)welzijn, openbare orde, bouwen en wonen, (brand) veiligheid en de uitvoering van de vergunningverlening overstijgt en verbindt. Ketenbeleid heeft daarom een interdisciplinair karakter. Dit betekent dat er verschillende en uiteenlopende belangen met het beleid zijn gemoeid, dat verschillende gemeentelijke afdelingen en organisaties betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van het beleid en dat het beleid onder de verantwoordelijkheid van het gehele college van burgermeester en wethouders valt. Met integraal bedoelen we ook dat er gelijktijdig verschillende beleidsmaatregelen en –interventies worden ingezet. Het effect van losse maatregelen zal immers beperkt zijn. Rondom keten spelen immers diverse problemen die niet met één maatregel op te lossen zijn. De gemeente is de regisseur van het beleidsproces. Daarnaast zijn er veel lokale stakeholders die direct of indirect met de keetproblematiek te maken hebben, de zogenaamde keetpartners. Voorbeelden van keetpartners zijn: het jongerenwerk, de politie, de Gemeentelijke Gezondheids Dienst (GGD), de gemeentelijke afdelingen bouw- en boningtoezicht, Ruimtelijke ordening, brandweer, openbare orde en veiligheid en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Vanwege de veelzijdigheid van de problemen en risico's die gepaard gaan met keten is integraal beleid belangrijk. Het is daarom aan te raden het ketenbeleid een plaats te geven in het reguliere gemeentelijke beleid. Het gezondheids-, alcohol- of jeugdbeleid is de meest geëigende plek om het ketenbeleid een plaats in te geven, maar er kan eventueel ook voor gekozen worden om het ketenbeleid onderdeel te maken van het integrale veiligheidsbeleid.

2.2 Publiek draagvlak creëren

Publiek of maatschappelijk draagvlak is een term die steeds vaker gehoord wordt bij de ontwikkeling van lokaal beleid. Lang niet voor alle situaties is het realiseren van publiek draagvlak noodzakelijk. Soms is het geven van een financiële prikkel voldoende reden voor gedragsverandering, bijvoorbeeld door middel van statiegeld op lege flessen. Bij ketenbeleid ligt dat anders. Ketenbeleid is een gevoelig onderwerp en positieve prikkels die tot gedragsverandering leiden, zijn moeilijk toepasbaar. Ook jongeren simpelweg hun keet afnemen, in een gebied waar vaak nauwelijks iets voor jongeren te doen is, zal doorgaans niet tot veel sympathie voor het ketenbeleid leiden. Bestuurders die een ketenbeleid formuleren, kunnen daarom publieke weerstand verwachten. De gemeente zal zorgvuldig moeten werken aan de acceptatie van het uit te voeren beleid met inbegrip van de consequenties van de beleidsmaatregelen.

Onderzoek laat zien dat er verschillende manieren zijn om publiek draagvlak voor beleid te creëren:

- **Consistentie van het overheidsbeleid**

Uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het ketenbeleid moeten consequent doorgevoerd worden, ook op andere gemeentelijke beleidsterreinen. Als keten bijvoorbeeld worden aangepakt op het schenken tegen betaling zonder vergunning, dan zal ook opgetreden moeten worden tegen dergelijke overtredingen in illegale kroegen. Daarnaast zullen de verschillende lokale overheidsinstanties (zoals de brandweer en het jongerenwerk) het ketenbeleid moeten onderschrijven en eensgezind moeten uitvoeren;

- **Geloofwaardige communicatie**

Geloofwaardigheid betekent dat het beleid op een geloofwaardige manier wordt gepresenteerd. Als de gemeente bestaande keten bijvoorbeeld aangeeft dat ze nog een maximum periode mogen bestaan, maar vervolgens verzaakt om nieuwe keten te signaleren of inventariseren, dan is het beleid niet geloofwaardig. Publieke draagvlakvorming wordt belemmerd door ongeloofwaardig gepresenteerd beleid;

- **Zichtbare resultaten**

Als beleid snel tot zichtbare resultaten leidt, dan verhoogt dit het ontstaan van publiek draagvlak voor dit beleid. Als de gemeente de resultaten van het beleid (bijvoorbeeld afname van het aantal keten of het succes van het lokaal ontwikkelde uitgaansalternatief) niet goed presenteert, dan staat dat draagvlakvorming in de weg;

- **Eerlijke verdeling van de lasten**

Het zullen vooral de jongeren zijn die keten bezoeken (en de ouders of (grond) eigenaar van de keet) die door ketenbeleid geraakt worden. Voor overige burgers heeft het beleid geen implicaties. De gemeente kan er echter wel voor zorgen dat zij zich in haar handelen niet alleen richt op de keetjongeren en keeteigenaars, maar dat zij een bredere groep aanspreekt. De gemeente kan bijvoorbeeld evalueren waar verbeteringen in het jeugdbeleid mogelijk zijn. Daar profiteren alle jongeren in de gemeente van en daarmee kan het draagvlak voor het ketenbeleid stijgen;

- **Actuele beleidsproblemen**

Publiek draagvlak ontstaat gemakkelijker naarmate beleid meer betrekking heeft op actuele problemen. Wat dat betreft scoort de keetproblematiek goed. Het onderwerp wordt veelvuldig door de media behandeld. De keet wordt ondertussen vaak geassocieerd met overmatig alcoholgebruik op jonge leeftijd en de daaraan gekoppelde risico's. Daar waar lokaal het onderwerp nog niet hoog op de agenda staat, kan de gemeente door middel van lokaal onderzoek naar het aantal keten en de aard ervan en de aard en impact van het alcoholgebruik, een impuls geven aan de ontwikkeling van draagvlak voor beleid.

2.3 Wet- en regelgeving toepassen

Op keten is verschillende bestaande wet- en regelgeving van toepassing. Voor het lokale ketenbeleid betekent het toepassen daarvan echter niet alleen het uitvoeren van een wettelijk bepaalde taak, maar bovenal het realiseren van preventiebeleid. We onderscheiden de volgende functies van regelgeving in het preventiebeleid:

- **Het beperken van de beschikbaarheid van alcohol**

Het beperken van de beschikbaarheid van alcohol is de meest effectieve strategie voor het beïnvloeden van alcoholgebruik op collectief niveau. Tot de meest effectieve maatregelen in het beïnvloeden van drinkgedrag behoren:

- het verhogen van de prijs van alcohol;
- het instellen van een minimum leeftijdsgrens voor alcoholverkoop;
- het beperken van het aantal alcoholverkooppunten;
- het beperken van het aantal dagen en tijden van alcoholverkoop.

De gemeente is in staat om invloed uit te oefenen op de meeste van deze maatregelen, vanuit haar bevoegdheden zoals omschreven in de Drank- en Horecawet;

- **Het garanderen van een verantwoorde verstrekking van alcohol**

De Drank- en Horecawet heeft tot doel alcoholverstrekking op een adequate wijze te laten plaatsvinden. Daarom zijn er eisen gesteld aan commerciële en niet-commerciële verstrekkers van alcohol voor gebruik ter plaatse (bijvoorbeeld horeca en sportkantines). Voor alle horeca en slijterijen geldt dat een vergunning aangevraagd moet worden en dat een bepaalde vorm van training/instructie voor de verstrekker noodzakelijk is. Alcohol is immers een risicovolle stof die niet zomaar door iedereen verstrekt mag worden. Aangezien in keten alcohol voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt zonder enige vergunning of vorm van diplomering, kan er ook geen controle worden uitgevoerd op de kwaliteiten van de verstrekker en alcoholverstrekking. Lokaal ketenbeleid beoogt deze strijdigheden met de Drank- en Horecawet op te heffen, bijvoorbeeld door het toezicht in keten te vergroten of afspraken te maken met de keeteigenaar en (ouders van) keetbezoekers;

- **Veilige ruimten creëren**

Sommige keten zijn ontstaan in reeds bestaande (veilige) ruimten, maar voor andere keten is een nieuw gebouw gecreëerd zonder dat er controle op het bestemmingsplan of de bouwvoorschriften en brandveiligheid is geweest. Overigens is de veiligheid niet per definitie gewaarborgd wanneer een keet in een reeds bestaand bouwwerk wordt gevestigd, zoals een zolder boven een hooischuur met een zeer smalle verbindingstrap. Lokaal ketenbeleid beoogt de strijdigheden met het bestemmingsplan en het Bouwbesluit op te heffen;

- **Normen promoten**

Veel burgers zijn niet op de hoogte van de wettelijke normen die voor keten gelden, noch kent men de argumentatie achter het ketenbeleid dat een gemeente opstelt. Wet- en regelgeving en beleid wordt gecommuniceerd en uitgelegd aan de burgers. Omdat ketenbeleid juridisch gezien een complex terrein is, is aandacht voor de informatie over wet- en regelgeving een prioriteit voor het lokale ketenbeleid.

2.4 Handhaving van wet- en regelgeving

Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat het handhaven van wet- en regelgeving een belangrijk onderdeel is van een effectieve preventiestrategie. Het doel van handhaving is het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving die van toepassing is op betreffende keten en daarmee indirect de bevordering van de volksgezondheid en veiligheid. Er zijn twee belangrijke manieren waarop de naleving van wet- en regelgeving omtrent keten bevorderd kan worden; het afdwingen van naleving met sancties en het stimuleren van naleving. Sancties kunnen worden opgelegd in de vorm van geldboetes, maar ook door sluiting van de keet. Er zijn diverse gemeenten die inmiddels keten hebben gesloten vanwege overtreding van wet- en regelgeving, zoals het schenken anders dan om niet, of vanwege het vestigen in een illegaal bouwwerk.

Het stelselmatig en consequent handhaven van het lokale ketenbeleid is een voorwaarde voor een geslaagde implementatie en goede resultaten van het beleid. Het effect van handhaving kan worden vergroot door handhavingscommunicatie, de planmatige inzet van communicatie gekoppeld aan handhaving ter bevordering van de naleving van de wet- en regelgeving. Door actief te communiceren over de sancties en de pakkans, kan de zogenaamde subjectieve pakkans van de handhavingsacties worden vergroot. Handhavingscommunicatie zorgt ervoor dat niet alleen bij betrokken keten en keetbezoekers bekend is dat er actief wordt gecontroleerd, maar dat ook keten die nog niet ontdekt of gecontroleerd zijn hiervan op de hoogte zijn. Op deze manier wordt het effect van de handhaving gevoed door de feitelijk uitgevoerde acties (de objectieve pakkans) en door de indruk die deze acties maken bij de overige keeteigenaren en -bezoekers (de subjectieve pakkans). Handhavingscommunicatie kan op verschillende manieren en momenten ingezet worden door handhavingsacties aan te kondigen en/of de resultaten achteraf te publiceren. Communiceren over

ketenbeleid, regelgeving, controleprioriteiten en het zichtbaar aanwezig zijn van controleurs zijn vormen van handhavingscommunicatie.

2.5 Actieve signalering

Keten staan niet aan de doorgaande weg met een grote bewegwijzering aangegeven. Daarom is een actieve en continue signalering van keten noodzakelijk. Het signaleren van keetactiviteit en een snelle en adequate reactie hierop voorkomt de ontwikkeling van een nieuwe keet met de bijbehorende risico's en problemen. Een vroege signalering is essentieel om schade, door onder andere overmatig alcoholgebruik, aan de gezondheid van keetbezoekers te beperken. Een goede inventarisatiestructuur en continue inzet is daarbij essentieel. De coördinatie en uitvoering van deze taak ligt bij de gemeente, maar de gemeente beschikt over verschillende 'voelsprietten' die in staat zijn informatie over keten bijeen te brengen. De politie, brandweer en het jongerenwerk kunnen bijvoorbeeld over relevante informatie beschikken en deze op verzoek van de gemeente structureel verzamelen en communiceren.

Om snel en adequaat te kunnen reageren op de signalering van een nieuwe keet, moet de gemeente een actie- en besluitenplan klaar hebben liggen. Dit is een concrete uitwerking van de voorwaarden en doelstellingen van het ketenbeleid. In het plan wordt omschreven welke stappen er ondernomen moeten worden na het signaleren van een keet. Niet alleen de gemeente heeft als regisseur een taak in de uitvoering van dit plan, alle keetpartners hebben een taak. Als een nieuwe keet gesignaleerd wordt, is het aan de gemeente om het lokale actie- en besluitenplan in werking te stellen en alle keetpartners te informeren over de noodzaak om in actie te komen.

2.6 Samenvattend: de kern van integraal ketenbeleid

De kern van een integraal lokaal ketenbeleid kan samengevat worden in vier pijlers:

- publiek draagvlak creëren;
- (bestaande) regelgeving toepassen;
- handhaven van (bestaande) regelgeving;
- actieve signalering van (nieuwe) problematieken.

De veronderstelling dat elk lokaal ketenbeleid een integraal karakter zal hebben, is als uitgangspunt genomen in de uitwerking van de opzet en implementatie van lokaal ketenbeleid in deel 1 van de handleiding.

Bijlage: Te raadplegen bronnen

Wetenschappelijke literatuur en sociaalwetenschappelijk onderzoek

- Babor, T. et al. (2003). Alcohol. No Ordinary Commodity. New York: Oxford University Press.
- Bieleman, B., Kruize, A. & Nienhuis, A. (2008). Monitor alcoholverstrekking jongeren 2007. Naleving leeftijdsgrenzen 16 en 18 jaar drank- en horecawet: tweejaarlijkse metingen 1999 - 2007. Groningen, IntraVal.
- Van Dalen, W., Gacsbaranyi, M., Lemmers, L. & Mulder, J. (2007). Handleiding lokaal alcoholbeleid, een integrale benadering. Den Haag, Voedsel en Waren Autoriteit.
- Inventarisatie gemeentelijk beleid ten aanzien van hokken en keten. IntraVal, 2009.
- Monshouwer, K., Verdurmen, J., van Dorsselaer, S., Smit, E., Gorter, A. & Vollebergh, W. (2008). Peilstationsonderzoek Jeugd en Riskant Gedrag 2007. Kerngegevens van het Peilstationsonderzoek Scholieren Roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf 10 jaar. Utrecht, Trimbos-instituut.
- Mulder, J. (2005). Indrinken op eigen erf: Landelijk veldonderzoek naar jongerenontmoetingsplekken in een semi-particuliere omgeving. STAP, Utrecht.
- Verdurmen, J., Smit, E., Dorsselaar, S. van, Monshouwer, K. & Schulten, I. (2008). Ouders over alcohol-, roken en drugspecifieke opvoeding 2007. Kerngegevens uit het Peilstationsonderzoek Ouders. Utrecht: Trimbos-instituut.

Websites

www.minbzk.nl

www.minvws.nl

www.alcoholbeleid.nl

www.ggd.nl

www.rivm.nl

www.stap.nl

www.trimbos.nl

www.vwa.nl

www.hetccv.nl

www.vng.nl

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs

Verwey-Jonker Instituut:

Mr. drs. L.F. Drost, Mr. A.G. Mein

STAP:

Drs. M. Moll, Drs. J. Mulder

Ratio Research:

Drs. I. de Groot

Januari 2010

70851/B5426-GMD15

