

DE RUIJTER

# **Scenario's en dynamisch beleid**

Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van  
wet- en regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid  
Casus: Artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet

## **Auteurs**

Nico Janssen  
Paul de Ruijter  
Marc Gramberger

## **Opdrachtgevers**

Ministerie van Justitie  
Keuringsdienst van Waren

Amsterdam, Maart 2002



---

## Colofon

---

---

Opdracht:	Theoretisch en casuonderzoek naar het gebruik van de scenariomethodologie voor beleidsontwikkeling en ex ante toetsing van wet- en regelgeving
Onderzoeksperiode:	september 2001 - maart 2002
Opdrachtgever:	Ministerie van Justitie Expertisecentrum Rechtshandhaving/Directie Wetgeving Postbus 20301 2500 EH Den Haag
Casus eigenaar:	Keuringsdienst van Waren Postbus 16108 2500 BC Den Haag
Uitvoering opdracht:	De Ruijter Management Looiersgracht 10 1016 VS Amsterdam Tel. 020 - 6250214 Fax. 020 - 6256700 <a href="http://www.deruijter.net">www.deruijter.net</a> <a href="mailto:info@deruijter.net">info@deruijter.net</a>
Onderzoekers:	Dhr A.N.G. Janssen (redactie) Dr. M.R. Gramberger Ir. P.A. de Ruijter
Begeleidingscommissie:	Dr. P. Schutte, Universiteit Nijenrode (voorzitter) Drs. B.M. Kustner, Keuringsdienst van Waren Drs. A.C.H. Kuntze, Keuringsdienst van Waren Dr. R.A. Visser, Ministerie van Justitie Drs. D.P. van den Bosch, Ministerie van Justitie Drs. J. Kramers, Ministerie van Justitie Mr. H.M. Prinsen, Ministerie van Justitie



---

# Inhoudsopgave

---

---

<b><i>Voorwoord</i></b>	iii-iv
<b><i>Samenvatting</i></b>	v-xii
<b><i>1 Inleiding</i></b>	<b>1-6</b>
1.1 Opdrachtstelling	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Concrete eindproducten	2
1.4 Achtergronden van het onderzoek	2
1.5 De casus	3
1.6 Onderzoeksaanpak	4
1.7 Opzet onderzoeksrapport	5
<b><i>2 Scenario's: achtergrond en methodologie</i></b>	<b>7-30</b>
2.1 Geschiedenis van scenario's	7
2.2 Verschillende scenarioscholen	10
2.3 Scenario's: toepassingvelden en projectomvang	14
2.4 Scenario's en voorspellen	18
2.5 Scenario's vergeleken met andere ex ante toetsingsinstrumenten	22
<b><i>3 Methodeontwerp</i></b>	<b>31-40</b>
3.1 Inleiding	31
3.2 Methode voor de ontwikkeling van scenario's	32
3.3 Methode voor toepassing van de Tafel van Elf op de scenario's	37
3.4 Methode voor ontwikkeling van dynamisch beleid o.b.v. scenario's	37
<b><i>4 De casus</i></b>	<b>41-52</b>
4.1 Artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet	41
4.2 Alcoholgebruik in Nederland	42
4.3 De nieuwe Drank- en Horecawet	46
4.4 Het voorlopige handhavingsregime voor artikel 20 van de nieuwe DHW	50

## **5 Scenario's voor artikel 20 van de nieuwe DHW**

53-72

5.1	Inleiding	53
5.2	Resultaten van interviews en observaties	53
5.3	Inventarisatie drijvende krachten en onzekerheden	54
5.4	Kernonzekerheden en de scenariomatrix	60
5.5	Scenario I: De Maatschappelijke Leugen	60
5.6	Scenario II: Drooglegging	62
5.7	Scenario III: Spa & XTC	64
5.8	Scenario IV: Latin	66
5.9	Evaluatie	69

## **6 Scenario's en de Tafel van Elf**

73-90

6.1	Inleiding	73
6.2	De T11 voor scenario I: De Maatschappelijke Leugen	73
6.3	De T11 voor scenario II: Drooglegging	76
6.4	De T11 voor scenario III: Spa & XTC	79
6.5	De T11 voor scenario IV: Latin	83
6.6	Evaluatie	87

## **7 Ontwikkeling van dynamisch beleid**

91-110

7.1	Inleiding	91
7.2	Opties voor beleid	92
7.3	Specifieke beleidsopties voor elk scenario	102
7.4	Toekomstgericht dynamisch beleid	106
7.5	Evaluatie	108

## **8 Conclusies**

111-114

## **Literatuur**

115-116

## **Bijlagen**

117-128

A	Interviewprotocollen	117
B	Eigen-effectiviteit en de Tafel van Elf	121
C	Achtergronden en alternatieven voor alcoholgebruik door jongeren	123
D	Beleidsalternatieven gerangschikt naar T11-dimensies	125
E	Begeleidingscommissie en projectteam	127

## **English summary**

129-135

---

## Voorwoord

---

---

Dat de wereld snel kan veranderen en de toekomst onvoorspelbaar is behoeft inmiddels weinig uitleg. Voor het ontwikkelen van beleid en uitvoeren van wetten geldt dat als je niet oppast je voortdurend achter de feiten aanloopt en je alleen nog maar ad hoc aan het reageren bent. Regeren is echter vooral ook vooruitzien. Voortdurend achter de feiten aanlopen is een weinig aantrekkelijke perspectief. Vandaar dat binnen de rijksoverheid gebruik gemaakt wordt van toekomstverkenningen en andere instrumenten om toekomstvast beleid te ontwikkelen en beleid en wetten vooraf (ex ante) op hun verwachte effectiviteit te evalueren. Verbetering en aanvulling van het instrumentarium dat hiervoor wordt ingezet is een belangrijke onderdeel van het werk van het Expertisecentrum Rechtshandhaving en de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. De scenariomethode is één van de instrumenten die tot beter beleid en betere wetten zou kunnen leiden en het beleidsontwikkeling- en wetgevingsproces zou kunnen vereenvoudigen.

Vanuit bovenstaande overwegingen heeft het Ministerie van Justitie in overleg met de Keuringsdienst van Waren besloten onderzoek te laten verrichten naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling van toekomstvast beleid. Mede vanwege een serie positief ontvangen trainingen voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie, waar de deelnemers leerden op basis van de scenariomethode beleid te ontwikkelen, en vanwege haar ervaring op het gebied van onderzoek en toepassing van de scenariomethode is De Ruijter Management gevraagd de scenariomethode aan een theoretisch en praktijkgericht onderzoek te onderwerpen. Voor het Ministerie van Justitie ligt de interesse daarbij vooral bij de praktische gebruikswaarde van de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing en ontwikkeling van beleid en de methodologische achtergrond en onderbouwing van de scenariomethode. Voor de Keuringsdienst van Waren ligt de interesse vooral bij de uitkomsten van toepassing van de scenariomethode op een door haar ingebrachte casus en de mogelijkheden voor verbetering van het door haar gepaalde handhavingsbeleid door te voeren. Voor de onderzoekers vormde de opdracht een mooie gelegenheid om enerzijds de waarde van de scenariomethode als praktisch hulpmiddel voor ex ante toetsing en verbetering van beleid te demonstreren en anderzijds om de theorie en methodologie achter het instrument eens uitgebreid op papier te zetten.

De onderzoekers zijn gedurende het gehele onderzoekstraject terzijde gestaan door een begeleidingscommissie. Deze begeleidingscommissie heeft een belangrijke plaats in het onderzoek ingenomen. Zij was het die de gekozen onderzoeksopzet en ontwerpparameters voor de op de casus toegesneden scenariomethode goedkeurde en zij was het die kritisch toezag op het verloop en de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek. De begeleidingscommissie fungeerde daarbij zowel als opdrachtgever, als klankbord. Graag willen de onderzoekers bij deze de hele commissie bedanken voor haar altijd voltallige aanwezigheid, haar opbouwende kritiek en haar inspirerende suggesties. De mix van deskundigheid op inhoudelijk terrein, zowel qua ingebrachte casus als op het gebied van wetgeving en handhavingsbeleid, en een voorzitter met ruime kennis en ervaring met het toepassen van de scenariomethode betekenden voor ons een belangrijke steun en bron van inspiratie bij het onderzoek en schrijven van het rapport.

Naast de leden van de begeleidingscommissie willen we ook nog alle geïnterviewden en deelnemers aan onze ideegeneratieworkshop bedanken voor hun tijd, openheid en inzet. Vooral de deelnemers aan de workshop leverden veel inspirerende ideeën voor een (beter) handhavingsbeleid.

We hopen dat dit onderzoek een bijdrage levert aan een meer verantwoorde omgang van jongeren met alcohol en bijdraagt aan een zo effectief mogelijk handhavingsbeleid door de Keuringsdienst van Waren. Maar vooral ook hopen we dat het gebruik van de scenariomethode als hulpmiddel en instrument voor ontwikkeling van dynamisch toekomstvast beleid en voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving - al dan niet in combinatie met de Tafel van Elf - een grote vlucht binnen de verschillende ministeries zal nemen. Dit onderzoek en de uitgevoerde casus hebben ons er in elk geval (opnieuw) van overtuigd dat de scenariomethode een zeer geschikt instrument is voor ontwikkeling van daadkrachtig en pro-actief beleid en ex ante evaluatie van wet- en regelgeving. Bovendien is de scenariomethode een heel prettig en inspirerend instrument om mee te werken. We hopen dat de lezer van dit rapport door de resultaten van ons onderzoek eveneens hiervan overtuigd zal raken.

Amsterdam, maart 2002

De onderzoekers:

Paul de Ruijter  
Nico Janssen  
Marc Gramberger



---

## Samenvatting

---

---

Scenario's zijn een uniek en veelbelovend instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving. Scenario's zijn relevante, plausibele en toch verrassende verhalen over de toekomst waarmee men het spectrum aan mogelijke toekomsten in kaart probeert te brengen. In een relatief kort tijdsbestek maakt de scenariomethode het mogelijk om fundamentele inzichten te verwerven in een onderwerp, de context en implicaties voor betrokkenen en belanghebbenden. Hiermee kunnen opties voor actie en dynamisch beleid worden geformuleerd. Daarbij is het mogelijk scenario's te integreren met andere ex ante toetsingsinstrumenten. De theoretische en methodologische waardering voor de scenariomethode wordt bevestigd door de resultaten van het casuonderzoek over de nieuwe Drank- en Horecawet, waarbij antwoordt wordt gegeven op vier onderzoeksvragen, gesteld door het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren.

### ***Opdrachtgevers en doelstellingen voor het onderzoek***

Dit onderzoek kent twee opdrachtgevers; de directie Wetgeving en Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren, elk met eigen doelstellingen. Het Ministerie van Justitie is geïnteresseerd in scenario's als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving. De Keuringsdienst van Waren heeft de taak om de nieuwe Drank- en Horecawet te handhaven en is met name geïnteresseerd in de concrete toepassing van scenario's op de nieuwe Drank- en Horecawet. De studie is uitgevoerd door De Ruijter Management, onder supervisie van een begeleidingscommissie die bestond uit vertegenwoordigers van de opdrachtgevers en onder voorzitterschap stond van een deskundige op het gebied van scenario's van de Universiteit Nijmegen.

Achtergrond van deze studie is de onvrede van het Ministerie van Justitie met bestaande instrumenten waaraan vooraf (ex ante) effecten zoals handhaafbaarheid van wet- en regelgeving worden getoetst. Hoewel het Nederlandse Ministerie van Justitie internationaal voorop loopt bij de ontwikkeling en toepassing van ex ante toetsingsinstrumenten, ervaart zij het huidige instrumentarium als incompleet en te afhankelijk van de inschatting van experts. Ervaring leert dat de complexiteit en de lange doorlooptijd van bestaande ex ante instrumenten niet bevorderlijk zijn voor de toepassing ervan. Deze studie verkent of scenario's kunnen dienen als betrouwbaar toetsingsinstrument en in welke mate zij in de dagelijkse praktijk van wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers efficiënt en breed ingezet kan worden. Daarnaast is het de Keuringsdienst van Waren die de verantwoordelijkheid heeft gekregen een nieuw handhavingbeleid te ontwikkelen voor de Drank- en Horecawet. Daarbij gaat het met name om artikel 20, waarin verstrekkers strafbaar worden gesteld voor het verstekken van alcohol aan jongeren onder de 16 en van sterke drank aan jongeren onder de 18. De in dit rapport uitgewerkte casus diende als advies voor het te ontwerpen handhavingbeleid voor artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet en was tegelijkertijd een empirisch demonstratie van de (on)mogelijkheden van scenario's als ex ante toetsingsinstrument.

## ***Opzet van de studie***

Het onderzoek begint met een analyse van de scenariomethodologie en een praktijktoepassing op de nieuwe alcoholwetgeving. Hierbij staan vier onderzoeksvragen centraal, die vanuit theorie en praktijk zullen worden beantwoord.

1. Wat is de doorlooptijd van toepassing van de scenariomethode, onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
2. Is de scenariomethode breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
3. In welke mate kunnen met de scenariomethode betrouwbare voorspellingen worden gedaan?
4. Hoe onderscheidt de scenariomethode zich ten opzichte van andere ex ante toetsingsinstrumenten?

Na de ontwikkeling van de scenario's is door de opdrachtgevers gevraagd om de Tafel van Elf (T11) toe te passen op de scenario's. Hierdoor is het mogelijk de toegevoegde waarde van scenario's te vergelijken met een al bestaand en veelvuldig gebruikt toetsingsinstrument en de mogelijkheden van integratie van de twee instrumenten te demonstreren. Tevens is gevraagd om beleidsopties te ontwikkelen op basis van de scenario's, leidend tot de formulering van dynamisch beleid. Het doel hiervan was om de potentie van scenario's voor het ontwikkelen van dynamische handhavingsbeleid aan te tonen.

## ***Geschiedenis en reikwijdte van scenario's***

Scenario's zijn een set divergerende verhalen die mogelijke toekomstige ontwikkelingen beschrijven. Al in de tijd van de Romeinen schreef Cicero over de vraag of het überhaupt mogelijk is om de toekomst te voorspellen. Pas tijdens de tweede wereldoorlog begon de Rand Corporation voor militaire toepassing te experimenteren met het maken van scenario's. Het was Shell waar, in de jaren zeventig, de toekomst van de bedrijfsomgeving op structureel niveau werd verkend en waar meerdere toekomst in consideratie werden genomen. Door het buitengewone financiële succes van Shell tijdens de twee oliecrises raakte de scenariomethode ook buiten Shell populair. In de jaren negentig worden scenario's gebruikt om het leervermogen van organisaties te versterken. Niet langer staat het voorspellen voorop, maar het leerproces binnen organisaties. Tegenwoordig zijn scenario's een veel gebruikt instrument in de private en de publieke sector. Twee scholen zijn daarbij ontstaan. Enerzijds de expertschool, waarbij de focus ligt op het ontwikkelen van inhoudelijk goede toekomstbeelden, veelal kwantitatief van aard, gemaakt door onderzoekers (experts). Anderzijds de processchool, waarbij de conversatie over de toekomst tussen managers of beleidsmakers centraal staat. In de processchool zijn scenario's niets meer (en niets minder!) dan een communicatiehulpmiddel ter voorbereiding van het maken van beleid. Het "oprekken van mentale modellen" en het ontwikkelen van een "gemeenschappelijke taal" staan dan vaak centraal. Scenario's bij de overheid vallen vaak in de expertschool, terwijl in het bedrijfsleven de processchool relatief vaak voorkomt. Steeds vaker wordt daarbij de koppeling gemaakt naar het formuleren van een dynamische strategie (beleid). Ook worden scenario's soms toegepast op een operationeel niveau, of als gesprekstechniek.

Bij beantwoording van de onderzoeksvragen vanuit een theoretisch en methodologisch perspectief kan gesteld worden dat scenario's door een groot aantal verschillende organisaties en voor een grote verscheidenheid aan doelen worden ingezet. Sommige organisaties ontwikkelen wereldscenario's als een referentiekader voor al hun beleid, waaraan bij ontwikkeling tot zo'n dertig mensjaren aan procesbegeleiding en onderzoek wordt besteed. Voor een aantal landen, zoals Zuid-Afrika, Japan en recent Burundi, zijn door groepen belanghebbenden onder procesbegeleiding nationale scenario's gemaakt. De meest

voorkomende toepassing van scenario's zijn echter de organisatie- of themaspecifieke scenario's. Voorbeelden zijn scenario's over mobiel internet bij telecombedrijven of over de toekomst van de landbouw voor de provincie Noord-Brabant. De tijdbesteding aan dit soort scenario's is beperkt tot een aantal weken of maanden. Maar ook denkoefeningen van enkele minuten volgens de scenariomethode zijn mogelijk. De schaalbaarheid van de methode is enorm.

### ***Scenario's versus voorspellingen en andere ex ante voorspelinstrumenten***

De vraag of met scenario's voorspeld kan worden is veel bediscussieerd. De expertschool wordt veelal geassocieerd met de stelling dat scenario's helpen de toekomst beter te voorzien. Echter, onze waarnemingen en de instrumenten waarmee we waarnemen kennen hun beperkingen, waardoor onzekerheid nooit is uit te sluiten. Dit sluit ook aan bij ervaringen met voorspellingen: velen ervan komen niet uit. Dit ondanks de enorm toegenomen rekenkracht van computers en de voortgang in de wetenschap. Aan de andere kant zijn beslissingen in het dagelijks leven niet voor te stellen zonder aannames en voorspellingen. Voorspellen werkt namelijk vrij goed bij niet al te complexe, stabiele systemen waarbij niet al te ver in de toekomst voorspeld hoeft te worden. Problematischer wordt het wanneer het om complexe(re) systemen, instabiele(re) systemen of een langere periode gaat.

Juist bij complexe vraagstukken die gaan over een langere periode waarbij onzekerheden een dominante rol (gaan) spelen, zijn scenario's een goed alternatief voor voorspellen. Met scenario's worden onzekerheden expliciet gemaakt, waardoor juist de extreme mogelijkheden in kaart worden gebracht. Criteria voor goede scenario's zijn de relevantie en plausibiliteit ervan en de vraag of de scenario's nieuwe inzichten opleveren. Goede scenario's schetsen relevante toekomstige situaties zoals die "*zouden kunnen gebeuren*" en niet perse zoals die "*zullen gaan gebeuren*". Scenario's zijn daarbij niet een doel op zich, maar een hulpmiddel voor beter beleid. Hierdoor ontstaat een breder kader en een dieper inzicht voor het nemen van beslissingen. Scenario's vormen een basis voor het identificeren van proactieve opties voor actie. Door deze opties voor actie op robuustheid tegen de verschillende scenario's te testen kan een coherent dynamisch beleid worden geformuleerd, waar de flexibiliteit is ingebouwd om in te spelen op verschillende toekomstige omstandigheden.

Scenario's zijn niet het enige instrument voor ex ante toetsing. Alternatieven zijn onder andere checklisten, consultatie, simulatie, observatie, experimenten, modellering en Delphi's. Veel van deze instrumenten zijn gebruikt door het Ministerie van Justitie. Met name de checklist Tafel van Elf (T11) wordt veel gebruikt als ex ante toetsingsinstrument voor handhavingsvraagstukken. Een vergelijking van al deze alternatieve methoden naar de gebruikte inputs, processen en resultaten geeft aan dat elk instrument zo zijn eigen onderscheidende aspecten, kwaliteiten en problemen kent. Van alle instrumenten is het alleen de scenariomethode die zich richt op de diepere onderliggende structuren welke de toekomst bepalen en tevens expliciet omgaat met onzekerheid. Hierdoor is met name het scenario-instrument geschikt voor situaties van grote(re) onzekerheid en complexiteit. Met simulaties en consultaties kunnen patronen naar de toekomst worden blootgelegd, terwijl checklisten en Delphi's zich meer richten op uitspraken over bepaalde specifieke gebeurtenissen en situaties. Deze methoden zijn eenvoudig te integreren in de scenariomethode wat kan helpen om een dieper en gelaagder beeld over de toekomst te krijgen.

## ***De Drank- en Horecawet casus en het ontwerp van een scenariomethode***

Het centrale punt in de nieuwe drank en horecawet is de verplichting van de verstrekker (slijter, sportkantine, disco, café, restaurant of supermarkt) om te verifiëren dat de klant wel aan de minimumleeftijd voldoet. De minimumleeftijd voor zwak alcoholische dranken (bier, wijn) is zestien jaar en voor sterke drank achttien jaar. De handhaving van deze regel is in handen van de Keuringsdienst van Waren, die mag inspecteren en beboeten. De nieuwe wet is van kracht sinds november 2000. Experimentele handhaving is reeds gestart, maar aan een definitief handhavingbeleid wordt nog gewerkt. De achtergrond van de nieuwe, striktere wetgeving is de zorg over de sterke toename van de alcoholconsumptie van jongeren. Nederland staat inmiddels bovenaan in de EU wat betreft alcoholconsumptie door jongeren. Uitgebreid onderzoek toont aan dat een kwart van alle Nederlandse jongens tussen de 15 en 25 regelmatig excessief drinkt (15 glazen of meer per avond) en ook de consumptie onder meisjes is sterk gestegen. Hoewel in enquêtes 70% van de verstrekkers aangeeft dat jongeren geen alcohol bij hen kunnen verkrijgen, claimt 76% van de jongeren dat zij juist geen enkel probleem hebben met het kopen van alcohol.

Het doel van de scenariostudie is om verschillende mogelijke toekomstige contexten te schetsen waarin de nieuwe wet moet worden gehandhaafd. In samenspraak met de begeleidingscommissie is er voor gekozen om een combinatie te maken van de expertschool en de processchool. Er was, conform de expertschool, een sterke nadruk op de plausibiliteit van de scenario's en de scenario's zijn ontwikkeld door de onderzoekers en niet door de beleidsmakers. Toch is er, conform de processchool, gewerkt met workshops en waren de scenario's niet het einddoel, maar een middel voor het maken van beter beleid. Als te verkennen periode is gekozen voor 2002 – 2007, omdat investeringen in een handhavingapparaat pas bij zo'n tijdsbeslag kunnen resulteren in daadwerkelijke gedragsverandering bij verstrekkers en jongeren. Bijkomend aspect is dat de periode daarmee langer is dan de komende kabinetsperiode en dat er dus zeker sprake is van grote onzekerheid. De scenarioverhalen zullen de ontwikkelingen tussen 2002 en het eindbeeld in 2007 beschrijven. Omdat de te ontwerpen methode realistisch toepasbaar moet zijn voor beleidsmedewerkers is aangesloten bij het tijdsbudget dat zij normaliter hebben voor het uitvoeren van een verkenning van een onderwerp van deze importantie. Het tijdsbudget voor het ontwikkelen van de scenario's was twaalf mandagen. De voorbereidingen bestonden uit twee dagen interviewen van jongeren en verstrekkers en het observeren van het gedrag van verstrekkers, versterkt door twee dagen bureaustudie (inlezen).

## ***Populariteit van alcohol en houding van ouderen bepalen de scenario's***

Als eerste stap in het ontwikkelen van scenario's zijn externe factoren in kaart gebracht die de relevante beleidscontext zullen gaan bepalen, in scenariojargon ook wel *drijvende krachten* genoemd. Een breed scala aan relevante factoren is in ogenschouw genomen, zoals demografie, koopkracht onder jongeren, rituelen rondom volwassen worden, agressie, beleid en houding van alcoholproducten en verstrekkers, nieuwe dranken, lifestyle, mode, media, etc. Door deze factoren te analyseren inclusief hun onderlinge verbanden, kwamen er twee alles bepalende onzekerheden naar voren (*kernonzekerheden* in scenariojargon). Allereerst de populariteit van alcohol onder jongeren, die kan toe- of afnemen gedurende de periode 2002 - 2007. Ten tweede de houding van ouderen ten opzichten van het anti-alcoholbeleid. Deze houding kan in de toekomst variëren tussen coöperatief en obstructief. Deze twee kernonzekerheden omspannen tezamen een "*scenariomatrix*" van vier mogelijke toekomstbeelden.

Het eerste scenario is “**Maatschappelijke Leugen**” gedoopt en wordt gekarakteriseerd door een hoge populariteit van alcohol onder jongeren en obstructie onder ouderen van het anti-alcoholbeleid. In de loop van dit scenario wordt alcohol onder jongeren gezien als een integraal onderdeel van de lifestylekeuze. Je bent wat je drinkt. Ouders vinden dit niet erg, ze gunnen de jeugd hun uitpattingen. In andere Europese landen is er een strikter alcoholbeleid, en Nederland komt op als El Dorado voor alcoholfeesten. In woorden spreekt de maatschappij zich uit voor strenger beleid, maar de daden blijven uit. Het beleid blijft steken in symboolpolitiek. Onderwijl blijft de alcoholconsumptie onder jongeren drastisch stijgen.

“**Drooglegging**” is de titel van het tweede scenario, waar alcohol eveneens erg populair is onder jongeren, maar waar er onder ouderen wel draagvlak is om hard op te treden tegen mistanden. Door de verrechtsing van de maatschappij, gevoed door alcohol gerelateerde misstanden, agressie, ongelukken en de mediabelangstelling, komt er een eind aan het gedoogbeleid. Drank en sigaretten raken uit onder ouderen en zij verwachten hetzelfde van hun kinderen. De jeugd ziet zichzelf genoodzaakt om de consumptie te verplaatsen naar “stiekeme plekken”, buiten het zicht van volwassenen. Dit maakt het alleen maar spannender en sommige jongeren zien brood in het illegaal organiseren van alcoholsoort feesten en alcohol distributie.

In “**Spa en XTC**”, scenario nummer drie, heeft de jeugd de interesse voor alcohol verloren. Breezers en bier zijn in bij de ouderen, en dus niet meer onder jongeren. Er zijn veel leukere drugs, zoals XTC, GBH en cocaïne. Ouders verlangen terug naar de tijd dat hun kinderen alcohol nog spannend vonden en maken zich meer zorgen over het excessieve gebruik van gevaarlijke nieuwe pillen. Een nieuwe generatiekloof ontstaat, waarbij alleen de ouderen nog alcohol drinken. Ook de drankindustrie probeert de jongeren weer terug aan de drank te krijgen, maar de jeugd vindt de innovatie op het gebied van partypillen veel interessanter. In het tolerante Nederland is alles te krijgen, tot groot ongenoegen van landen als Frankrijk en Duitsland.

In het vierde scenario “**Latin**”, verliest alcohol aan populariteit onder jongeren en is er draagvlak onder ouderen om uitwassen aan te pakken. Als reactie op het slechte gedrag van jongeren komt er op een gegeven moment een omkeer. De schaamte over het beeld van losgeslagen jongeren begint de overhand te krijgen. Het debat over normen en waarden zwelt aan en kwaliteit van leven en harmonie worden steeds belangrijker. Prinses Maxima wordt een rolmodel. Het stijlgevoel uit de zuidelijke culturen wordt het voorbeeld. Dronken worden is erg fout, maar af en toe een goed glas wijn wordt door jong en oud gewaardeerd. De maatschappij kiest voor kwaliteit in plaats van kwantiteit.

### ***Grote variaties in resultaten van de T11 per scenario***

Voor elk van de vier scenario's is de handhavingchecklist Tafel van Elf (T11) toegepast. De T11 is een ex ante toetsingsinstrument waarmee de handhaafbaarheid en naleving van wet- en regelgeving kan worden ingeschat. Deze toets wordt veel gebruikt door het Ministerie van Justitie. Het instrument toetst wet- en regelgeving aan de hand van elf vragen, opgedeeld naar de dimensies spontane naleving, controle en sanctiemogelijkheden. Normaal wordt de T11 ingevuld door experts die een inschatting maken van de huidige situatie. Achterliggende assumptie hierbij is dat de huidige situatie representatief is voor de toekomst.

Het invullen van de T11 voor de vier scenario's leidde tot zeer verschillende antwoorden op de vragen en tot diametrale conclusies aangaande de handhaafbaarheid en naleving van de

nieuwe alcoholwetgeving. Voor het eerste scenario, Maatschappelijke Leugen, lijkt handhaving zeer moeilijk, misschien wel onmogelijk. Terwijl voor scenario twee, Drooglegging, handhaving wel zeer haalbaar lijkt, in de zin dat verstrekkers geen alcohol meer aan jongeren verkopen. Alleen komt wel naar voren dat het eigenlijke doel van de wet, het verminderen van overmatig drankgebruik onder jongeren, er niet mee wordt bereikt. De consumptie verschuift immers naar “stiekeme” of huiselijke locaties. In scenario drie, Spa & XTC, scoort de naleving en handhaafbaarheid matig, maar is dit eigenlijk niet relevant omdat in de maatschappij het drugsprobleem veel urgenter is dan het drankgebruik onder jongeren. Tot slot, in het Latin scenario, lijkt de wet in enge zin slecht handhaafbaar. De maatschappij is gericht op het voorkomen van *overmatig* drankgebruik, verantwoord drankgebruik (ook van jongeren) wordt niet gezien als probleem. De leeftijdsregels worden dan ook als niet belangrijk beschouwd, overmatig alcoholgebruik moet worden bestreden, of je nu jong of oud bent, terwijl je niet jong genoeg kunt leren om verstandig met alcohol om te gaan.

Het toepassen van de T11 op basis van de scenario's demonstreert dat het een groot verschil maakt met welke veronderstellingen de T11 wordt ingevuld. Zonder scenario's wordt de T11 ingevuld op basis van impliciete veronderstellingen, of wordt de huidige situatie (hoe die ook verondersteld wordt te zijn) als representatief beschouwd voor de toekomstige situatie. Hiermee blijkt dat het resultaat van de T11 erg afhankelijk is van (de perceptie van) degene die het instrument invult. Combinatie van de T11 met scenario's maakt daarentegen de veronderstellingen bij het invullen van de T11 expliciet en dus bespreekbaar. Het plaatst de T11 in een toekomstige context, wat de ex ante waarde verhoogt. Daarnaast maakt deze experimentele toepassing van de T11 op scenario's duidelijk dat er in de T11 onvoldoende wordt ingegaan op de achterliggende doelstellingen van wetgeving, iets wat door de combinatie met scenario's juist wel expliciet naar voren komt. Voor scenario's is de T11 een zeer nuttige aanvulling. Met de T11 kunnen de scenario's worden vertaald in dimensies die direct relevant zijn voor handhavingsvraagstukken.

### ***Implicaties voor handhaving, opties voor actie en dynamisch beleid***

Op basis van de scenario's en met de T11-analyse in het achterhoofd, zijn implicaties voor de KvW en opties voor actie gegenereerd. In een ééndaagse workshop hebben de onderzoekers en belanghebbenden met behulp van een serie creativiteitstechnieken concrete opties geïdentificeerd voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW en terugdringing van het overmatig alcoholgebruik onder jongeren. Dit resulteerde in een lijst met zo'n 250 ideeën om de handhaving te versterken. Deze ideeën zijn vervolgens gegroepeerd in 41 clusters van beleidsopties. Elke optie is vervolgens getest op robuustheid. Robuustheid betekent hierbij de mate waarin de opties geschikt zijn voor alle vier de scenario's.

In de Maatschappelijke Leugen zal de Keuringsdienst van Waren zich vooral moeten richten op het ontwikkelen van draagvlak voor anti-alcoholbeleid en de eigen legitimatie om te interveniëren. Er is geen draagvlak meer voor repressievere acties tegen overtreders van de wet. Tegelijkertijd zal de KvW zich moeten hoeden om niet de zondebok te worden voor het maatschappelijke onvermogen om het alcoholvraagstuk het hoofd te bieden. In het Droogleggingsscenario is er wel draagvlak voor hard optreden tegen verstrekkers en zal een wat afwachtende houding van de KvW tot felle kritiek leiden. Voor het Spa & XTC scenario zal aansluiting gezocht moeten worden met het overige drugsbeleid. De kwaliteiten en relaties die nodig zijn om op te treden tegen verstrekking van alcohol aan jongeren kunnen beter worden ingezet, bijvoorbeeld om andere drugsproblemen onder jongeren aan te pakken of om overmatig drankgebruik te bestrijden onder ouderen. Tot slot heeft strikt beleid van de KvW in het Latin scenario een averechts effect. Beter is het de aansluiting te zoeken bij

positieve krachten in de maatschappij en zich op preventie te richten en alleen bij echte excessen hard op te treden.

De opties die in elk van de vier scenario's goed scoren, noemen we robuust. In dit geval is dat het betrekken van alcoholproducenten en ouders (in bijvoorbeeld platforms) bij het tegengaan van excessen. Opties die in de meeste, maar niet in alle scenario's goed zouden vallen, zijn de introductie van een alcoholpas en het publiekelijke aan de schandpaal nagelen van verstrekkers die het niet goed doen. Een beleid dat bestaat uit opties gericht op de verschillende scenario's maakt het mogelijk dynamisch in te springen op veranderende (lokale) omstandigheden. Het monitoren van belangrijke externe ontwikkelingen kan helpen bij het identificeren van relevante externe triggers die bepaalde beleidswijzigingen initiëren.

### ***Antwoord op de vier onderzoeksvragen op basis van de casus***

De casus geeft een concrete ervaring waarmee de vier onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. De scenariomethode maakt het mogelijk om in veertien mensdagen, evenwichtig verdeeld naar voorbereiding, proces en rapportage, relevante, plausibele scenario's te maken die nieuwe inzichten opleveren. Wel moet worden opgemerkt dat de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de papieren rapportage, de benodigde tijdbesteding behoorlijk kan oprekken. Het toepassen van de T11 in combinatie met de vier scenario's kon in minder dan vijf dagen, terwijl het formuleren van opties en dynamische beleid in totaal eenentwintig mensdagen kostte (exclusief de tijd van de externe deelnemers aan de workshop). De casus geeft tevens aan dat de scenariomethode in de praktijk flexibel en schaalbaar is. Daarbij helpt het om te werken met ervaren procesbegeleiders. De methode zorgt er voor dat op een gestructureerde wijze met complexe of onzekere vraagstukken kan worden omgegaan. Met de scenariomethode is het mogelijk gebleken dat ook personen die geen inhoudelijk expert zijn snel tot inhoudelijk interessante conclusies kunnen komen. Hoe snel de methode te leren is, kon met deze studie niet worden beantwoord.

Met de scenariomethode is het niet mogelijk om betrouwbare voorspellingen te doen. In tegendeel zelfs, de scenario's benadrukken de onzekerheden die er in de toekomst zijn en maken deze expliciet zichtbaar. Dit geldt ook voor de casus. De vier scenario's beschrijven vier mogelijke toekomsten die allen relevant en geloofwaardig zijn. Met de scenario's zijn onderliggende structuren duidelijk gemaakt en is duidelijk(er) geworden welke interventiemogelijkheden er zijn voor het systeem. Dit was niet mogelijk geweest met andere ex ante toetsingsinstrumenten. De casus toont daarmee de potentie van de scenariomethode als ex ante instrument voor toetsing en beleidsontwikkeling.





---

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

---

---

### 1.1 Opdrachtstelling

Het expertisecentrum van het Ministerie van Justitie heeft De Ruijter Management september 2001 gevraagd onderzoek te doen naar de geschiktheid van de scenariomethodologie als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving. De scenariomethodologie is hierbij gepositioneerd als alternatief naast het bestaande instrumentarium van hulpmiddelen in gebruik bij de diverse ministeries voor toetsing en beleidsondersteuning. December 2001 is geïnspireerd door de ontwikkelde scenario's en naar aanleiding van het tot dan toe doorlopen proces het onderzoek verlengd met de vraag naar de combineerbaarheid van de scenariomethode met de handhavingstoets "Tafel van Elf" en de geschiktheid van de scenariomethode voor ontwikkeling van dynamisch beleid.

Als opzet voor het onderzoek heeft het Ministerie van Justitie verzocht om enerzijds een rapportage naar de brede toepasbaarheid en theoretische onderbouwing van de scenariomethodologie als instrument voor toetsing en beleidsontwikkeling en anderzijds naar rapportage van toepassing van een concrete scenariomethode op een door de Keuringsdienst van Waren (hierna: KvW) ingebrachte casus, voorzien van commentaar op de sterke en zwakke punten van de toepassing. Belangrijk is dat in het onderzoek zowel antwoord gegeven dient te worden op de vraag *of* scenario's bruikbaar zijn voor beleidsontwikkeling en ex ante toetsing van wet- en regelgeving, als op de vraag *hoe* de methodologie concreet ingevuld moet worden voor zinvol gebruik als toetsing- en beleidsontwikkelingsinstrument. Specifieke aandachtspunten bij het onderzoek naar gebruik van de scenariomethodologie als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving zijn kwesties als de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving en verwachte naleving van wetgeving door de doelgroep. Samenvattend bestaat het onderzoek enerzijds uit een praktijkgerichte component waarbij de Keuringsdienst van Waren als casuseigenaar optreedt en anderzijds uit een theoretisch-methodologische gedeelte, specifiek bestemd voor het Ministerie van Justitie.

Als casus voor het praktijkgerichte gedeelte van het onderzoek heeft de KvW in overleg met de het Ministerie van Justitie gekozen voor ex ante toetsing van artikel 20 van nieuwe Drank- en Horecawet en het hiervoor door de KvW ontwikkelde handhavingsregime. Artikel 20 is onderdeel van de nieuwe Drank- en Horecawet (hierna: DHW) die sinds november 2000 van kracht is. In artikel 20 staan bepalingen over vanaf welke leeftijd door verstrekkers van alcohol zwak of sterk alcoholische drank aan jongeren verkocht mag worden en hoe daarbij op leeftijd gecontroleerd dient te worden. Aan jongeren onder de 16 mag volgens artikel 20 in het geheel geen alcohol worden verstrekt en aan jongeren tussen de 16 en 18 jaar enkel maar zwak alcoholhoudende drank. De Keuringsdienst van Waren is bij wet aangewezen als handhaver voor de nieuwe Drank- en Horecawet.

Het praktijkgerichte gedeelte van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen, namelijk een gedeelte waarin scenario's voor toetsing van artikel 20 van de nieuwe DHW en het handhavingsregime van de KvW worden ontwikkeld, een gedeelte waarin de door het Ministerie van Justitie meest gebruikte ex ante wetgevingstoets - de Tafel van Elf - op de scenario's wordt toegepast en een gedeelte waarin op basis van de scenario's concrete

beleidsopties en een samenhangend toekomstvast dynamisch beleid voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW wordt ontwikkeld.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Vier vragen staan in het onderzoek naar het gebruik van de scenariomethodologie voor beleidsontwikkeling en ex ante toetsing van wet- en regelgeving centraal, namelijk:

1. Wat is de doorlooptijd van toepassing van de scenariomethode, onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
2. Is de scenariomethode breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
3. In welke mate kunnen met de scenariomethode betrouwbare voorspellingen worden gedaan?
4. Hoe onderscheidt de scenariomethode zich ten opzichte van andere ex ante toetsingsinstrumenten?

Beantwoording van de onderzoeksvragen zal zowel geschieden voor de scenariomethodologie in het algemeen, als voor uitvoering van de scenariomethode op de door de KvW ingebrachte casus.

## 1.3 Concrete eindproducten

De eindproducten die via het onderzoek zullen worden opgeleverd zijn de volgende:

- Een theoretisch-methodologische onderbouwing en evaluatie van de scenariomethodologie als instrument voor beleidsontwikkeling en ex ante toetsing van wet- en regelgeving.
- Een concrete scenariomethode voor toepassing op de door de KvW ingebrachte Drank- en Horecawet casus.
- Een set scenario's voor de toekomstige context waarin het handhavingregime voor artikel 20 van de nieuwe DHW geplaatst zal zijn (voor de Keuringsdienst van Waren).
- Een experimentele toepassing van de Tafel van Elf op de voor de Drank- en Horecawet casus ontwikkelde scenario's.
- Een voorspelling van de verwachte handhaafbaarheid en naleving van artikel 20 van de nieuwe DHW onder verschillende scenario's.
- Een in een samenhangend toekomstgericht dynamisch beleid samengebrachte reeks van beleidsopties voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW en terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren.

## 1.4 Achtergronden van het onderzoek

Om de kwaliteit en ontwikkeling en wet- en regelgeving te ondersteunen zijn bij het Ministerie van Justitie verschillende hulpmiddelen in gebruik. Diverse van deze hulpmiddelen, zoals de Tafel van Elf, de Handhavingsvragenlijst en de Checklist Uitvoerbaarheid zijn gericht op ex ante toetsing van wet- en regelgeving. Toetsingsaspecten waar deze instrumenten zich op richten zijn de juridische kwaliteit van de wet- en regelgeving, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving en de verwachte naleving van regels en wetten.

De huidige instrumenten in gebruik bij het Ministerie zijn gericht op belangrijke aspecten van wetgevingskwaliteit. Toch voldoen ze niet volledig. De instrumenten zijn ofwel te ingewikkeld en tijdrovend, ofwel te oppervlakkig en subjectief, ofwel onvoldoende bruikbaar

als instrument om de samenwerking met andere actoren zoals ministeries en maatschappelijke organisaties te ondersteunen. Het Ministerie van Justitie is daarom actief op zoek naar instrumenten die eenvoudiger in gebruik zijn, breder inzetbaar zijn, op objectieve(re) data zijn gebaseerd en de samenwerking met belangrijke actoren beter ondersteunen. Achterliggend doel is verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving en effectievere ondersteuning van het wetgevingsproces. Samengevat is bij Ministerie van Justitie behoefte aan een nieuw toetsing en beleidsontwikkeling instrument met de navolgende karakteristieken:

**Efficiëntie, breedte en grote verklaringskracht** met hoogste betrouwbaarheid bij minimale inspanning.

**Attractiviteit in gebruik**, ook bij eventuele samenwerking met andere actoren zoals ministeries en maatschappelijke organisaties.

**Integratie** binnen bestaande werkprocessen.

Uit eerder onderzoek en eerdere praktijkervaringen is gebleken dat de scenariomethodologie in potentie een geschikt instrument is dat aan bovenstaande criteria voldoet en geschikt is voor beleidsontwikkeling en ex ante toetsing van concept wet- en regelgeving. In het afgelopen decennium heeft de methodologie zich bij een groot aantal gebruikers bewezen waaronder diverse Nederlandse ministeries en lagere overheden. Een verkenning naar de mogelijkheden van scenario's is derhalve relevant voor het Ministerie van Justitie.

## 1.5 De casus

Sinds november 2000 is de nieuwe Drank- en Horecawet van kracht. Wijziging van de wet had naast vereenvoudiging en het up-to-date brengen van wetgeving als doel om het beleid gericht op terugdringing van het alcoholgebruik te intensiveren (zoals ook aangegeven in het regeerakkoord). Met name het toenemend drankgebruik onder jongeren baart zorgen en vraagt om concrete actie(s). De Keuringsdienst van Waren is via artikel 41 in de nieuwe DHW aangewezen als toezichthoudende en opsporende instantie voor de DHW.

In dit onderzoek gaat de aandacht specifiek uit naar artikel 20 van de nieuwe DHW waarin verstrekkers van alcohol verplicht worden gesteld om bij verkoop van drank aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen of de aspirant koper de wettelijke minimum leeftijd voor het kopen van drank heeft bereikt. Voor zwak alcoholische dranken (alcoholpercentage < 15%) is dat 16 jaar en voor sterk alcoholische dranken 18 jaar. In het verlengde hiervan geldt overtreding van de wet voortaan als economisch delict. Op basis hiervan kan de KvW overtreders van de wet beboeten en laten bestraffen.

Voorjaar 2001 is door de Keuringsdienst van Waren een projectgroep "Controle leeftijdsgrenzen Drank- en Horecawet" in het leven geroepen. Deze projectgroep heeft zomer 2001 een experimentele methodiek voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW ontwikkeld.

Gedurende de zomer 2001 is met deze methodiek, ook wel *handhavingsregime* genoemd, ervaring opgedaan. Vanaf 1 september 2001 wordt door de KvW actief gecontroleerd bij verstrekkers. Verdere verfijning van de methodiek heeft plaatsgehad tot 1 januari 2002 en sinds die datum is de KvW actief met een volledig operationeel handhavingsregime.



Zowel implicaties als effecten van de nieuwe Drank en Horecawet lijken ex ante in veel opzichten onduidelijk en onzeker, zoals het experimenteel team voor handhaving van artikel 20 van de KvW heeft geconstateerd. Het samenspel van relevante actoren, waaronder een reeks van verstrekkers, jongeren en hun ouders, de politiek en handhavende en beïnvloedende instanties, alsmede autonome ontwikkelingen op het gebied van demografie, normen en waarden, media e.d. is complex. De Keuringsdienst van Waren heeft De Ruijter Management daarom gevraagd een aantal toekomstscenario's uit te werken voor de context waarbinnen de nieuwe DHW en het handhavingregime met betrekking tot artikel 20 van de nieuwe DHW gesitueerd zijn. Deze scenario's voor de KvW worden ontwikkeld op basis van een in samenspraak met de begeleidingscommissie (zie voorwoord) ontworpen scenariomethode. De toekomstscenario's zijn bedoeld om de effecten van de wetwijziging en het door de KvW ontwikkelde handhavingregime tegen de toekomst te evalueren en te bezien in het licht van de beoogde terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren. Vragen die daarbij spelen zijn: "Wat valt er te zeggen over de (toekomstige) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van artikel 20 van de nieuwe DHW?", "Wat valt er te zeggen over de (toekomstige) nalevingsbereidheid van de doelgroep m.b.t. artikel 20 van de nieuwe DHW?" en: "Waar zouden mogelijkheden voor verbetering liggen?". Deze vragen zullen in dit onderzoek worden beantwoord op basis van te ontwikkelen toekomstscenario's en door toepassing van de Tafel van Elf op de scenario's. De scenario's kunnen daarnaast dienen als kader voor reflectie op de verwachte herziening van de nieuwe DHW en evaluatie van artikel 20 van de nieuwe DHW. Het plaatje hiernaast toont de verschillende gebruiksgebieden voor de te ontwikkelen scenario's.

Op basis van de scenario's en verkregen naleving- en handhavingindicatie zal als experiment een dynamisch beleid voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW worden ontwikkeld, zodanig dat de slagingskans en effectiviteit van het beleid onder verschillende toekomstten zo groot mogelijk is.

## 1.6 Onderzoeksaanpak

In het eerste gedeelte van het onderzoek is de scenariomethodologie op basis van literatuurstudie en eigen deskundigheid van de onderzoekers beschreven, onderbouwd en geëvalueerd in het licht van de onderzoeksvragen. Tevens is materiaal over de casus verzameld en is de casus uitgebreid beschreven. Vervolgens is in het licht van de opdracht en op aanwijzing van de begeleidingscommissie een bij het onderzoek passende scenariomethode ontwikkeld. Als voorbereiding voor uitvoering van de scenariomethode via een scenarioworkshop zijn gestructureerde interviews met verstrekkers van alcohol, jongeren en ouders gehouden. Ook is bij verschillende verstrekkingspunten het gedrag van verstrekkers van alcohol ten aanzien van jongeren geobserveerd. Het verzamelde interview- en observatiemateriaal vormde samen met de casusbeschrijving input voor een tweedaagse scenarioworkshop. Als laatste onderdeel van dit eerste deel van het onderzoek zijn de resultaten van de scenarioworkshop, waaronder de scenario's en het scenarioproces, gedetailleerd in rapportvorm uitgeschreven.

Zoals bij de opdrachtstelling aangegeven, is het onderzoek december 2001 verlengd met een deel waarin naar de combineerbaarheid van scenario's met de Tafel van Elf werd gevraagd en waarin op basis van de eerder ontwikkelde scenario's een dynamisch toekomstgericht beleid voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet is ontwikkeld. Het aanvullende tweede onderzoeksdeel startte met het toepassen van de Tafel van Elf op de vier ontwikkelde scenario's (na een korte voorlichtende instructie door een beleidsmedewerker van het expertisecentrum van het Ministerie van Justitie). Vervolgens is een

optiegeneratieworkshop georganiseerd waarin met verschillende genodigde beleidsopties zijn gegenereerd en op basis hiervan door de onderzoekers een dynamisch toekomstvast handhavingsbeleid is ontwikkeld. De resultaten van de optiegeneratieworkshop zijn in verslagvorm in dit rapport uitgewerkt.

## **1.7 Opzet onderzoeksrapport**

Hoofdstuk 1, de inleiding van dit onderzoeksrapport, geeft de opdrachtstelling voor het onderzoek, de te beantwoorden onderzoeksvragen en op te leveren eindproducten, de achtergronden van het onderzoek, een korte introductie op de ingebrachte casus en de onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 2 start met een beschrijving van de geschiedenis van de scenariomethodologie, de precieze aard van scenario's en de verschillende scholen die in de loop der jaren in scenarioland zijn ontstaan. Ook wordt ingegaan op de omvang die scenario-trajecten kunnen hebben en de gebruiksmogelijkheden, gebruikers en toepassingsvelden van de scenariomethodologie. In de laatste paragrafen van hoofdstuk 2 kijken we naar de waarde van de scenariomethodologie als voorspelinstrument en vergelijken we de scenariomethodologie met andere instrumenten en methoden in gebruik voor ex ante toetsing. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende methodes die in het onderzoek op de casus zullen worden toegepast en de uitvoeringsstappen die we daarbij zullen hanteren. Het gaat om een methode voor ontwikkeling van scenario's, om de Tafel van Elf-toets en om een methode voor het genereren van beleidsopties en ontwikkeling van dynamisch beleid. De casus zelf wordt in hoofdstuk 4 beschreven en het doorlopen scenarioproces inclusief scenarioworkshop in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de experimentele toepassing van de Tafel van Elf op basis van de ontwikkelde scenario's en hoofdstuk 7 beschrijft het optiegeneratiedeel van het onderzoek waarin beleidsopties voor handhaving van artikel 20 van de DHW en een integraal dynamisch toekomstgericht beleid worden geformuleerd. Conclusies en de samenvattende beantwoording van de vier onderzoeksvragen voor zowel het theoretische als praktische gedeelte van het onderzoek sluiten het onderzoek in hoofdstuk 8 af.



---

## Hoofdstuk 2

# Scenario's: achtergrond en methodologie

---

---

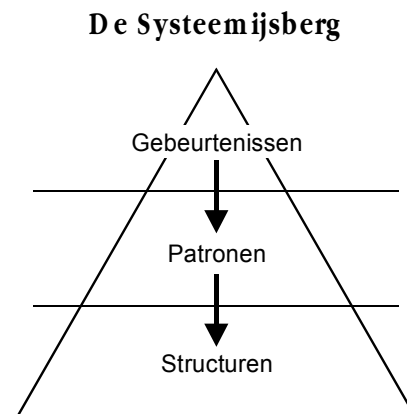
### 2.1 Geschiedenis van scenario's

#### *Regeren is vooruitzien*

Al in de tijd van de oude Grieken trok geen koning ten strijde zonder vooraf het Orakel van Delphi te raadplegen. Het Orakel gaf het oordeel van de goden over toekomstige winst of verlies. Bijna net zo oud als het voorspellen van de toekomst via bijvoorbeeld zieners, een orakel of runen, is de discussie over de (on)mogelijkheid van het doen van toekomstvoorspellingen. Al in de vierde eeuw na Christus schreef Cicero het boek "La Divinatione" over het voorspellen van de toekomst. Het eerste deel van dit boek ging over het belang van toekomstvoorspellingen en dat het onmogelijk is goed te regeren zonder te voorspellen. In het tweede deel van het boek verdedigde Cicero echter met dezelfde overtuigingskracht een diametrale opstelling ten aanzien van voorspellen, namelijk dat voorspellen onmogelijk is en goede regeerders zich juist niet op voorspellingen verlaten. Het is dit dubbele perspectief op voorspellen dat de inleiding vormt tot het *scenariodenk*.

#### *Oorsprong van de scenariomethode*

De geschiedenis van het toekomstonderzoek en daarbinnen de scenariomethode is jong. Pas na de tweede wereldoorlog is toekomstonderzoek als serieuze discipline tot ontwikkeling gekomen. Daarvoor was voorspellen vooral het terrein van zieners, profeten en religie. Door de periode van de verlichting in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw ontstond een nieuwe overtuiging, dat het voor de mens mogelijk was *de waarheid te kennen* zonder dat hiervoor de steun van god(en) nodig was. Voorspellen was vanuit dit perspectief mogelijk onder de conditie dat ze op gedegen wetenschappelijk onderzoek, kennis en feiten was gebaseerd. Vanaf eind jaren veertig gaat men door de gebeurtenissen van de tweede wereldoorlog voor (vooral) militaire doeleinden op zoek naar nieuwe wetenschappelijke technieken en methoden om betere voorspellingen te doen. De Rand Corporation, een Amerikaanse particuliere onderzoeksinstituut ontwikkelde de Delphi methode, een vorm van opiniepeiling onder experts met een voorspelling als uitkomst. Herman Kahn, ook werkzaam bij de Rand Corporation, ontwikkelt begin jaren zestig een voorspelmethode die in het algemeen als eerste scenariomethode wordt gezien. Belangrijk keerpunt in de methode van Kahn was dat hij niet meer probeerde een bepaalde *gebeurtenis* exact te voorspellen, zoals in die tijd gebruikelijk was via bijvoorbeeld de Delphi methode, maar dat hij de aandacht verlegde naar het blootleggen van de onderliggende *structuren* waarbinnen zich bepaalde toekomstsituaties voordoen. Kahn was van mening dat (zichtbare) gebeurtenissen niet meer dan symptomen en zichtbare tekenen waren van veel dieper liggende onzichtbare structuren, net zoals van een ijsberg in zee niet meer dan het bovenste topje zichtbaar is, zie ook het hier getoonde plaatje van de Systemijsberg. Kahn stelde daarom



voor om over de toekomst na te denken vanuit een vorm die in de filmwereld wel bekend staat onder de noemer *mis-en-scène*. Kenmerkend hiervoor is dat de onderlinge relaties tussen invloedsfactoren die toekomstige patronen van gebeurtenissen oproepen, en mogelijk maken, expliciet zichtbaar gemaakt worden. De aldus gevonden structuur werd vervolgens in narratieve vorm als een logisch pad van hypothetische gebeurtenissen uitgewerkt dat eindigt met een beeld van een bepaald zelf uitgekozen moment in de toekomst: de “voorspelling”. Dit toekomstbeeld gaf tevens inzicht in mogelijke vormen van interventie en beleid.

Met zijn methode ging Kahn veel verder dan het tot dan toe gebruikelijke op een rij zetten van gebeurtenissen, hierin vervolgens *patronen* proberen te ontdekken en op basis hiervan via extrapolatie voorspellingen doen over toekomstige situaties en gebeurtenissen.

Hoewel Kahn's voorspelmethode vanwege de focus op het blootleggen van

**Definitie van scenario's volgens Herman Kahn**

*“Een reeks hypothetische gebeurtenissen die de aandacht vestigen op causale relaties en mogelijke interventiemogelijkheden.”*

de onderliggende structuur en de narratieve opzet in het algemeen als de eerste scenariomethode wordt gezien, ging hij in zijn methode nog steeds van maar één toekomstbeeld uit. De slag naar meerdere mogelijke toekomstbeelden werd pas in de jaren zeventig door mensen van Shell gemaakt.

### ***Op weg naar meerdere mogelijke toekomst***

De door Kahn geïntroduceerde manier van nadenken over de toekomst wordt begin jaren zeventig overgenomen door de Club van Rome, die met hun “Limits to Growth” onderzoek via systeemodynamica op zoek gaat naar de grenzen van de economische groei. Shell probeert in die tijd eveneens via modellering grip te krijgen op de onzekere toekomst. Er heerst het gevoel dat met genoeg data en snelle computers de toekomst uit te rekenen is. Echter zelden bleken deze, vaak zwaar aangezette voorspellingen in de praktijk uit te komen.

Het is Pierre Wack van de planningsafdeling van Shell die kort voor de eerste Oliecrises in 1973 een mentale draai maakt. Het falen van eerdere voorspelmethode en toekomstvoorspellingen leidde bij hem tot de gedachte dat het er niet om gaat zo goed mogelijk te voorspellen wat er *zal gebeuren*, maar dat het veel belangrijker is inzicht te verwerven in wat er *zou kunnen gebeuren*. Kunnen gebeuren met betrekking tot ontwikkelingen die relevant zijn voor het functioneren en het voortbestaan van organisaties. Kenmerkend voor de door hem ontwikkelde scenariomethode is dat er niet meer vanuit gegaan werd dat één toekomst mogelijk is, maar dat de onderliggende structuren en invloedsfactoren, afhankelijk van niet te voorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen, tot meerdere toekomst kunnen leiden. In plaats van één toekomstbeeld, kon in zijn scenariomethode een oneindig aantal toekomstbeelden geschetst worden waarbij wel, net als in de scenariomethode van Kahn telkens van hetzelfde gemeenschappelijke systeemdynamische (structuur)model sprake was.

In de meest beroemd geworden scenario-excersitie van Pierre Wack bij Shell werden in 1972 niet alleen scenario's uitgewerkt van toekomst waarin de olieprijs laag zou blijven, maar ook een scenario waarin de OPEC zou samenspannen om het aanbod te verminderen. En aangezien in het begin van de jaren zeventig de olieprijs erg gevoelig was voor het aanbod, kon worden aangetoond dat slechts een kleine reductie van het aanbod kon leiden tot een enorme stijging van de olieprijs. Nog geen jaar later gebeurde exact wat Pierre Wack niet had *voorspeld* maar wel expliciet voor *mogelijk* had gehouden. Andere oliemaatschappijen waren verrast door de eerste oliecrises en hadden maanden en soms zelfs jaren nodig om te beseffen welke nieuwe tijd was aangebroken. De reactietijd van Shell was veel sneller omdat de eerste oliecrises voor hen geen verrassing was, maar een voorziene *mogelijkheid*. Hiermee was definitief een nieuwe methode voor toekomstonderzoek geboren. Een methode waarin niet het *voorspellen* van de toekomst, maar het *verkennen* van mogelijke alternatieve ontwikkelingen centraal staat.



Het economische succes dat Shell wist te boeken als gevolg van de snelle reactie op de eerste oliecrises leidde tot veel volgingen. Andere organisaties zoals General Electric begonnen de methode van Shell te kopiëren. Velen dachten dat de door Shell ontwikkelde scenariomethode het ultieme voorspelinstrument was. Shell had tenslotte met de scenariomethode de oliecrisis “voorspeld”. Ze zagen echter over het hoofd dat de essentie van Pierre Wacks scenariomethode het verwerven van inzicht in mogelijke toekomstontwikkelingen was. Een gebrekkige door- en uitvoering van de scenariomethode en overmatige preoccupatie met het voorspellen van de toekomst leidde tot veel teleurstellingen bij dit soort volgingen. De interesse voor het gebruik van scenario’s nam daarmee vaak even snel af als dat ze was ontstaan.

### ***Scenario’s om te leren***

Binnen Shell en diverse andere organisaties wordt de scenariomethode in de jaren ’70 en begin jaren ’80 verder ontwikkeld. Arie de Geus, die in de jaren tachtig bij Shell verantwoordelijk was voor de scenario-activiteiten was echter nog steeds niet tevreden. Het was hem opgevallen dat presentaties van scenariostudies veelal ontaarden in discussies in de trant van “Zou dat echt kunnen gebeuren?”, of: “Is dat wel echt zo?”. De zin van scenario’s werd vaak pas ingezien wanneer er echt wat gebeurde en duidelijk werd dat een bepaald scenario werkelijkheid aan het worden was. Daarmee was de reactiesnelheid misschien wel iets vergroot, maar het duurde dan nog steeds maanden, zo niet jaren, voordat managers hun ideeën over hoe de wereld in elkaar zit werkelijk hadden gewijzigd. Zelfs al waren er meer dan voldoende signalen voor handen dat de wereld echt aan het veranderen of al veranderd was. De Geus visie hierop was dat sneller leren dan concurrentie wellicht het enige duurzame concurrentievoordeel was dat een onderneming kon hebben. Zijn vraag werd daarom: “Hoe kan de snelheid van leren van organisaties worden vergroot?”. Wederom volgde een omslag in het denken over de toekomst. Het doel van scenario’s veranderde van het *verkennen* van wat zou kunnen gebeuren in het *doordenken* van de vraag: “Wat doen we als het gebeurt?”. Het resultaat van deze omslag in het denken over het nut van de scenariomethode was niet zozeer betere voorspellingen, als wel beter beleid. Beleid dat niet alleen werkt onder de bestaande set van assumpties over de toekomst, maar toekomstvast (robuust) is onder verschillende alternatieve veronderstellingen van de toekomst. Het artikel over deze gedachtesprong van Arie de Geus “Planning as learning” in de Harvard Business Review, werd een groot succes. Organisational Learning als managementhype was geboren. Latere boeken van ex-Shell planners over de scenariomethode zoals het boek “Art of the Long View” van Peter Schwartz, en “Scenario’s – The art of strategic conversation” van Kees van der Heijden werden bestsellers.

**De 8 stappen voor het ontwikkelen van scenario's volgens Peter Schwartz**

- Stap 1: *Identificeer de vraagstelling of het te nemen besluit*
- Stap 2: *Benoem belangrijke externe factoren die het succes of falen zullen bepalen*
- Stap 3: *Benoem de externe krachten (trends) die op de factoren invloed uitoefenen*
- Stap 4: *Rankschik de krachten naar impact en onzekerheid*
- Stap 5: *Selecteer die krachten die het meest belangrijk en het meest onzeker zijn*
- Stap 6: *Werk voor elke combinatie van de geselecteerde krachten het verhaal uit*
- Stap 7: *Bepaal de implicaties voor de vraagstelling (of de beslissing) voor elk van de toekomstverhalen*
- Stap 8: *Selecteer indicatoren en waarschuwingssignalen om op te letten*

### ***Popularisering van het scenariodenken: scenario’s om te communiceren***

In de jaren negentig duiken scenario’s overal in Nederland op. Zelfs het Centraal Planbureau

adopteert de methodiek. Ook provincies en gemeentes zien in de scenariomethode een bruikbaar instrument om verschillende toekomstbeelden uit te werken.

Doordat tal van instanties de scenariomethode naar eigen inzichten aanpassen wordt het steeds moeilijker te spreken van *de* scenariomethode. Allerlei verschillende varianten met verschillende uitgangspunten en doelen zijn in omloop. Mede door de val van de Berlijnse muur, het niet uitkomen van de voorspellingen van de Club van Rome en de opkomst van de chaostheorie, is de onvoorspelbaarheid van de toekomst in de jaren negentig steeds meer voorop komen te staan en een vanzelfsprekend en vaststaand feit geworden. In de jaren negentig worden scenario's voor velen het ultieme post-moderne instrument om met elkaar over de toekomst te praten. Niet de waarheid en de inhoudelijke juistheid van gegevens, maar het communicatieproces en de dialoog tussen mensen staat daarbij centraal<sup>1</sup>. Communicatie is belangrijker dan inhoud of waarheid. Steeds vaker worden scenario's beschouwd als representaties van het denken van deelnemers aan het scenarioproces. Scenario's gaan daarmee niet meer primair over de toekomst, maar zijn in de eerste plaats een middel voor effectievere communicatie tussen mensen. Belangrijke achterliggende doelen van het op deze manier gebruiken van de scenariomethode zijn goede onderlinge communicatie en het expliciet maken van impliciete denkbeelden over de toekomst. Hiermee stelt het post-moderne gebruik van de scenariomethode zich tegenover de scenarioadepten die een hoge inhoudelijke kwaliteit en juistheid, gebaseerd op research wel als het centrale thema van de scenariomethode en de constructie van toekomstbeelden zien. Analoog aan de twee essays van Cicero zijn zo twee hoofdscholen in het scenariodenken ontstaan: een school die denkt dat voorspellen onmogelijk is maar de scenariomethode als een perfect instrument voor onderlinge communicatie beschouwd en een school die probeert de toekomst zo correct en goed mogelijk in beeld te brengen om van daaruit juiste beslissingen over de toekomst te kunnen nemen.

## 2.2 Verschillende scenarioscholen

### ***Hoofdstromingen***

Vanuit de scenariobron die Shell en de Rand Corporation waren, zijn in de loop der jaren twee hoofdstromingen in het denken over, en gebruik van scenario's naar voren gekomen, namelijk de *processchool* en de *expertschool*. Beide scholen hebben een geheel eigen invalshoek en doelstelling bij het ontwikkelen van scenario's.

#### **De expertschool**

Bij de expertschool staat de inhoudelijke kwaliteit van scenario's voorop. Het doel is het maken van inhoudelijk goed onderbouwde scenario's, veelal in de vorm van een lijvig rapport of boekwerk. Scenario's worden door deskundigen, experts en wetenschappers gemaakt. En hoewel in de expertschool de onzekerheid over de toekomst wordt benadrukt via het uitwerken van verschillende scenario's, gaat het toch vooral om het presenteren van "ware" toekomstbeelden met hoge plausibiliteit en goede inhoudelijke logica. De scenario's zijn vaak kwantitatief en modelmatig van aard. Organisaties als het Centraal Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn typische vertegenwoordigers van de expertschool en gebruiken scenario's om mogelijke toekomst te presenteren en door te rekenen.

#### **De processchool**

Tegenover de expertschool staat de processchool. Bij de processchool staat niet zozeer de

---

<sup>1</sup> Binnen het post-modernisme ontkent men het bestaan van universele waarheden en heeft iedere willekeurige visie op de toekomst even veel kracht van waarheid.

inhoudelijke kwaliteit, gebaseerd op controleerbare feiten voorop, maar veeleer de kwaliteit van het proces waarin scenario's worden ontwikkeld. Brede betrokkenheid en acceptatie van de scenario's zijn belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van scenario's in de processchool. De veronderstelde onvoorspelbaarheid van de toekomst is daarbij het vehikel om beleidsmakers met elkaar te laten praten over heersende impliciete toekomstbeelden en om gezamenlijk een breed gedragen toekomstgericht beleid te ontwikkelen. Via workshops en brainstormsessies treedt men in dialoog met elkaar en ontwikkeld men samen toekomstscenario's en vaak ook op de scenario's gebaseerd toekomstvast beleid. Het scenario-ontwikkelingsproces is daarbij zowel een middel om de mentale modellen van beleidsmakers uit te dagen en los te maken, als een manier om een gezamenlijke taal te ontwikkelen en met elkaar in dialoog te treden.

De inhoudelijke kwaliteit van scenario's wordt bij de processchool niet gemeten in termen van een objectieve werkelijkheid, maar in termen van hoe goed de scenario's de toekomst representeren zoals die door de procesdeelnemers wordt beleefd. De scenario's zijn niet meer dan hypothesen en er wordt net als bij het kijken naar een film gevraagd om "suspension of disbelief". Het uiteindelijke doel is vooral het (gezamenlijk) ontwikkelen van beleid. Beleid dat vanwege het doorlopen proces vaak kan rekenen op een breed draagvlak.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste verschillen tussen de expert- en processchool.

	<b>Expertschool</b>	<b>Processchool</b>
<b>Doel</b>	Alternatieve voorspellingen	Beleidsontwikkeling
<b>Kleur</b>	Kwantitatief georiënteerd	Kwalitatief georiënteerd
<b>Oriëntatie</b>	Verrassingsvrij	Grensverkennend (verassend)
<b>Type proces</b>	Diepgaand onderzoek	Interactieve workshops
<b>Benodigd</b>	Onderzoeksfaciliteiten, onderzoekers	Organisatievermogen, moderatoren
<b>Ontwikkelaars</b>	Experts, onderzoekers	Belanghebbenden
<b>Eindproduct</b>	Onderzoeksrapporten	Beleid en draagvlak
<b>Risico's</b>	Papieren tijgers, weinig impact op de besluitvorming	Oppervlakkige scenario's, weinig plausibel en/of diepgaand
<b>Gebruikers</b>	CPB, Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, WRR	Global Business Network, Society for Organisational Learning, Rijkswaterstaat, Rabobank

Aanhangers van de expertschool hebben vaak problemen met de impact en acceptatie van hun onderzoeksstudies en aanhangers van de processchool worden vooral in de publieke sector aangevallen op hun gebrek aan diepgang en plausibiliteit. Een synthese tussen beide scholen zou het beste van beide werelden kunnen verenigen, maar kan ook leiden tot het tegenovergestelde: oppervlakkige papieren tijgers.

### ***De expertschool en de publieke sector***

In het rapport "Terugblik op toekomstverkenningen" van de WRR wordt gevraagd: "Op welke wijze kan in de netwerkmaatschappij collectief geheugen effectief worden gemaakt, en hoe kan het leervermogen (strategisch denken) van betrokken actoren worden verhoogd?".

Duidelijk een roep om versterking van de processchool. Dat is niet zo vreemd omdat juist in de publieke sector de expertschool domineert. De publieke sector kent namelijk een eigen specifiek probleem. De beleidsvoorbereidende ambtenarij is veelal gescheiden van de uitvoerende ambtenarij, welke beiden weer gescheiden zijn van de beslissingsnemers: de politiek. Interactieve processen, waarbij verschillen in inzicht en verschillen in denkkader tussen de drie groepen direct en expliciet besproken worden zijn zelden mogelijk. Vaak moet communicatie plaatsvinden via documenten, waarbij de kwestie van legitimiteit een belangrijke rol speelt. Probleem is echter dat documenten niet direct het optimale medium voor snelheid en samenwerking zijn. In tegenstelling daarmee is het in de private sector meestal voldoende dat (enkel) het managementteam van de juistheid van een strategie overtuigd is om beslissingen en projecten in gang te zetten. In de publieke sector daarentegen moet beleid vooral openbaar en controleerbaar zijn. Processen waarbij wel alle actoren deelnemen zijn in de publieke sector dan ook omvangrijk en moeilijk te organiseren. Het is dus niet verwonderlijk dat het voor publieke organisaties makkelijker is de nadruk te leggen op inhoud, documentatie en legitimiteit dan op acceptatie en dat scenario's vooral als input worden gezien voor bestaande overlegstructuren. Deze vorm van het gebruik van scenario's heeft toekomst wanneer ze zich verder ontwikkelt in de richting van het leveren van een inhoudelijk bijdrage aan het (maatschappelijke) debat. Met name wanneer ze zich toelegt op het zichtbaar maken, weerleggen en met elkaar confronteren van heersende (impliciete) toekomstbeelden van verschillende belangengroepen.

### ***Processchool varianten***

Veel organisaties die vanuit de processchool scenario's toepassen hebben het scenarioproces naar eigen inzichten aangepast of opnieuw uitgevonden. Hierdoor hebben zich in de loop der jaren verschillende varianten voor het maken van scenario's volgens de processchool ontwikkeld.

#### **De inductieve en deductieve variant**

De bekendste manier om scenario's binnen de processchool te ontwikkelen is de al eerder genoemde "deductieve" variant van Peter Schwartz, zie ook paragraaf 2.1. Na een inventarisatie van mogelijke relevante externe ontwikkelingen, door hem drijvende krachten genoemd, worden de twee krachten geselecteerd die het meest prominent en meest onzeker zijn. Deze twee krachten noemt Schwartz *kernonzekerheden*. De geselecteerde kernonzekerheden beschrijven een twee bij twee matrix waarin vier mogelijke toekomsten worden omspannen. Deze scenariomatrix is vaak duidelijk terug te zien in scenariorapportages volgens de processchool. De vier scenario's worden vervolgens in verhaalvorm deductief uitgewerkt.

Omdat de deductieve werkvorm niet altijd even makkelijk te hanteren is, ontwikkelde Adam Kahane een "inductieve" methode waarbij door de groep eerst losse verhaalfragmenten over de toekomst worden beschreven en de verhaalfragmenten vervolgens worden geclusterd tot grotere consistente verhalen. Pas nadat zo een aantal toekomstverhalen (scenario's) is ontstaan, wordt (achteraf) een structuur gecreëerd waarin alles een logische plaats krijgt. Kahane ontwikkelde deze inductieve variant toen hij procesbegeleider was van een zeer heterogene groep Zuid-Afrikaners vlak voor het einde van de apartheid. Hij had veel problemen met de groep, waar erg veel spanning tussen de deelnemers heerste, om tot consensus te komen over de meest belangrijke en meest onzekere externe krachten. De door hem ontwikkelde inductieve variant bleek daarvoor een ideale oplossing te zijn.

#### **End-state scenario's, backcasting en frontcasting**

Bij de hiervoor beschreven varianten voor het maken van scenario's is uitgegaan van scenario's die het pad schetsen van een beginpunt, bijvoorbeeld 2002, tot een bepaald

eindpunt, bijvoorbeeld 2020. Men spreekt dan van *ontwikkelingsscenario's*. Soms wordt echter alleen het eindbeeld geschetst. Men spreekt dan van *end-state* scenario's. Bij de deductieve methode wordt meestal begonnen met het eerst goed beschrijven van mogelijke eindbeelden, om vervolgens in verhaalvorm de ontwikkeling over tijd naar dit eindbeeld te schetsen (*backcasting*). Bij inductieve werkvormen worden meestal eerst fragmenten (verhaallijnen) van de nabije toekomst geschetst waarna verder naar de toekomst wordt gewerkt (*frontcasting*). Wanneer vanuit een bepaald wenselijk eindbeeld wordt teruggewerkt en de weg er naar toe elementen bevat van acties die de organisatie zelf zou moeten ondernemen, spreken we van *normatieve* scenario's. Een goed voorbeeld hiervan zijn de scenario's van het interdepartementale onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling. In feite gaat het hier in onze termen gesproken echter niet om scenario's, maar om *strategieën*.

### **Ontwikkeling van beleid op basis van scenario's**

Hoewel er veel geschreven is over het scenarioproces, is er in de literatuur weinig te vinden over hoe nu precies beleid gemaakt kan worden op basis van scenario's. Arie de Geus heeft wel de noodzaak aangegeven van processen waarin wordt nagedacht over de implicaties van scenario in termen van beleid, maar hij laat na uitspraken te doen over hoe dit nu precies moet. Immers, het is niet zo moeilijk om meerdere scenario's te bedenken, je kunt als organisatie echter maar één beleid maken en uitvoeren. Sommige organisaties lossen dit probleem op door beleidsopties ook scenario's te noemen. Denk aan de verschillende "doorstartscenario's" die voor Fokker zijn ontwikkeld. Ook hier geldt dat dit in termen van de scenariomethodologie geen werkelijke scenario's zijn, maar het zijn beleidsopties of alternatieve strategieën<sup>2</sup>.

Scenario's kunnen zowel helpen om beleid te toetsen op toekomstvastheid (robuustheid), als om beleidsopties te genereren en daarvoor als inspiratiebron te dienen. In het eerste geval zijn scenario's een ex ante toetsingsinstrument dat pas aan het einde van de beleidscyclus wordt ingezet, er moet tenslotte wel eerst beleid zijn om te toetsen, in het tweede geval leveren scenario's al een bijdrage vanaf het begin van de beleidscyclus. Scenario's zijn dan een leidraad en inspiratiebron om beleid te ontwikkelen wat onder allerlei scenariovarianten een hoge mate van effectiviteit heeft. Wanneer beleid wordt ontwikkeld dat expliciet om kan gaan met onzekere en veranderende toekomstige omstandigheden spreekt men hierbij van *dynamisch toekomstvast* beleid. Dynamische strategieën zijn strategieën die de flexibiliteit ingebouwd hebben om met veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en omstandigheden mee te bewegen.

### **Gebruik van de scenariomethode op operationeel niveau**

Een interessant neveneffect van de grote vlucht van de processchool is dat scenario's steeds meer buiten de klassieke "strategische beleidsvoering" in operationele processen worden toegepast als gesprekstechniek. Zo gebruiken personeelsmanagers de scenariomethode als middel om in gesprekken met werknemers organisatieveranderingen en de daarbij horende mogelijke implicaties voor het personeel door te spreken, passen afdelingen en teams de scenariomethodologie toe als collectieve gesprekstechniek om met elkaar helderheid over zaken te krijgen, gebruiken strijdende partijen scenarioworkshops in conflictsituaties om in dialoog met elkaar te treden en begrip voor elkaar te kweken en gebruiken bedrijven scenarioworkshops als middel om strategische relaties met klanten en andere belanghebbenden op te bouwen.

## ***Scenariodenken***

---

<sup>2</sup> Het is nogmaals van groot belang het verschil tussen scenario's en beleidsopties te benadrukken. Scenario's beschrijven mogelijke ontwikkelingen in de relevante omgeving (context) van de organisatie, terwijl beleidsopties wegen en acties beschrijven om ergens naar toe te gaan of op in te haken.

Op individueel niveau is de scenariomethodologie een constructief alternatief voor het traditionele probleemoplossende denken. Veel organisaties, managers en beleidsmedewerkers zijn excellent in het oplossen van concrete problemen. Echter, veelal komen zij pas in actie wanneer er een duidelijk, empirisch onderbouwd en goed gedefinieerd probleem ligt. Potentiële, onduidelijke en voor meerderlij uitleg vatbare situaties of problemen ontschieten vaak hun aandacht. Gevolg is dat men vaak voortdurend achter de feiten aanloopt. Vaak gaat het om zaken waarbij vroegtijdige actie grotere problemen had kunnen voorkomen. Scenariodenken is heel geschikt om juist in dit soort vage en vaak complexe(re) situaties tijdig voorbereid te zijn en te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Het is een manier van denken die vooraf inzicht geeft in mogelijke situaties en alternatieve gedragsopties in kaart brengt. Voorbeelden van gedachten die bij het scenariodenken horen zijn: “Wat doe ik als de vergadering eerder afgelopen is? En wat als hij uitloopt?”, of: “Hoe moet het verder als de resultaten tegenvallen? Of wat te doen als we opeens juist het tij meekrijgen?”. Uit onderzoek van de neurobioloog David Ingvar blijkt dat mensen van nature dit soort gedachten onbewust en continu hebben. Hierdoor hebben we een “geheugen voor de toekomst” dat ons helpt om orde te scheppen in de enorme lading signalen die we als mens dagelijks te verwerken krijgen. Als Ingvar gelijk heeft, is de scenariomethodologie een bewust equivalent voor processen die in de “vrije natuur” al onbewust gebeuren. Actief en in organisatieverband toegepast kan het een krachtig middel zijn om het denk-, leer- en anticipatievermogen van organisaties te vergroten.

## 2.3 Scenario's: toepassingsvelden en projectomvang

### *Inleiding*

De scenariomethode is een generiek instrument dat voor een grote variëteit aan vraagstukken en doelen ingezet kan worden en door zeer verschillende organisaties en instituties wordt gebruikt. De doelstellingen en achtergronden van het ontwikkelen en gebruik van scenario's lopen sterk uiteen. De toepassingsvelden voor de scenariomethode zijn in principe oneindig maar variëren in de praktijk van marktverkenning, conflictbemiddeling, strategische planning en continue beleidsontwikkeling tot risicoanalyse, investeringsselectie, ontwikkeling van draagvlak en evaluatie van beleidsalternatieven. Altijd gaat het echter om strategieën voor toekomstige situaties die omgeven zijn met onzekerheid en waarvan het uiterlijk niet direct vaststaat of in kaart te brengen is en waarbij contextuele factoren en ontwikkelingen die niet direct binnen de eigen invloedssfeer liggen sterk het effect en de effectiviteit van beleidsbeslissingen bepalen.

#### **Toepassingsvelden scenariomethode**

- Marktverkenning
- Technologieverkenning
- Risicoanalyse
- Generatie beleidsalternatieven
- Selectie en keuze beleidsalternatieven
- Dialoog
- Beleidsevaluatie
- Conflictbemiddeling
- Draagvlakontwikkeling

De scope waarop ontwikkelde scenario's betrekking kunnen hebben varieert van globale (wereld) scenario's tot nationale, publieke sector, lokale overheid, thema- en organisatie-specifieke scenario's. De gebruikers en ontwikkelaars lopen uiteen van internationale netwerken van organisaties en onderzoeksinstituten tot managementteams, beleidsafdelingen en individuen. Uiteindelijk hangt het van de gebruiksdoelen en organisatie af hoe groot een scenarioproject in termen van tijdsbesteding, doorlooptijd en omvang is en hoe diepgravend en uitgebreid het opvolgende beleidsontwikkeling- of beleidselectieproces is.

### ***Globale scenario's***

Globale scenarioprojecten gaan meestal over geopolitieke ontwikkelingen en dienen als raamwerk voor de strategische planning van multinationale ondernemingen, intergouvernementele organisaties en strategische netwerken. Voorbeelden van gebruikers zijn Shell, General Motors, Global Business Netwerk (GBN) en de World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Door GBN, Shell en de WBCSD worden bijvoorbeeld om de zoveel jaar nieuwe “global scenario’s” ontwikkeld. Bij GBN en de WBCSD worden de globale scenario’s ook nog eens gezamenlijk door meerdere (internationale) bedrijven ontwikkeld. In Nederland heeft het Centraal Plan Bureau globale scenario’s ontwikkeld, zie het rapport *Scanning the Future* uit 1992. De trajecten waarin globale scenario’s worden ontwikkeld zijn vaak zeer grootschalig van opzet en kennen doorlooptijden van ca. één tot twee jaar. Zo werd in 1992 bij Shell door een team van ongeveer twintig personen gedurende anderhalf jaar voor in totaal bijna dertig mensjaar aan één set scenario’s gewerkt. Het grootste deel van de tijd werd daarbij besteed aan research en het interviewen van experts en belanghebbenden. Tijdens het proces kwam het team regelmatig bijeen en soms werden er workshops gehouden. Het schrijven van de uiteindelijke scenario’s werd in handen gegeven van een externe schrijfster die daar enkele maanden voor nodig had. Vervolgens werden deze scenario’s in een half jaar tijd, via 70 workshops van één etmaal, wereldwijd met verschillende managementteams besproken en werden de implicaties voor de lokale situatie in kaart gebracht.

Er zijn slechts een paar multinationals die zo grootschalig met scenario’s werken als Shell. Bij Shell is het bovendien de gewoonte dat op de ontwikkeling van scenario’s een beleidsontwikkelingstraject, geïnspireerd en gebaseerd op de scenario’s volgt. Voor de WBCSD geldt dit ook, maar voor andere “globale” gebruikers van de scenariomethode weer niet.

### ***Nationale scenario’s***

Op nationaal niveau zijn verschillende scenarioprojecten uitgevoerd, veelal met als doel conflictbemiddeling. De Mont Fleur scenario’s voor Zuid-Afrika, de Destino scenario’s voor Columbia, The Future of Japan scenario’s en de scenario’s over de toekomst van Burundi zijn hier voorbeelden van. Al deze scenario-excersities hadden officieel een “betere toekomst” voor het land als doel. De toekomst werd daarbij vooral als “neutraal terrein” gebruikt waar ieder een belang bij had en waar de deelnemers aan het scenarioproces het over hun dromen en nachtmerries konden hebben. De trajecten bestonden uit een serie workshops van een paar dagen elk. De doorlooptijd was meestal lang (tot een jaar), omdat het moeilijk was de mensen telkens weer bij elkaar te krijgen. De genoemde trajecten werden allen gedragen door een verzameling stakeholders en eindigden met publiciteit in de media. De dialoog stimulerende functie van de workshops, waarbij conflicterende partijen (Hutus en Tutsies, blanken en zwarten, leger en guerrilla, etc...) soms voor het eerst openlijk met elkaar spraken, was vaak belangrijker dan hun functie als verkenningmiddel van de toekomst.

De meest problematische fase bij deze projecten was de voorbereiding in termen van het bij elkaar krijgen van de deelnemers. De workshops zelf vergen hooguit enkele dagen per keer bij een beperkt aantal workshops. De rapportage bij deze projecten kostte meestal enkele maanden (niet fulltime) voor een zelfstandige schrijver (meestal een journalist). Research en onderbouwing waren bij dergelijke trajecten vaak niet noodzakelijk of gewenst. Typerend voor nationale scenariotrajecten is verder dat er geen formele beleidsontwikkelingsfase op de ontwikkeling van scenario’s volgt. De deelnemers aan de workshops nemen de verkregen inzichten elk voor zich mee in hun eigen beleidsontwikkelingsproces.

### ***Publieke sector scenario’s***

In de publieke sector komt beleidsvoorbereidend en strategiebepalend gebruik van de

scenariomethode veel voor. Vooral wanneer het gaat om beslissingen die de instelling zelf kan nemen. Scenario's voor de eigen strategie van bijvoorbeeld een ziekenhuis zijn daar een voorbeeld van. Echter, wanneer scenario's bedoeld zijn voor beleidsvoorbereiding of het maken van strategische keuzes wordt onderbouwing en documentatie van de scenario's opeens veel belangrijker. Dit geldt bijvoorbeeld voor de scenario's ontwikkeld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Rijksplanologische Dienst. Aangezien er veel partijen betrokken zijn bij het maken van beleid, denk maar aan beleidsmedewerkers, politici en maatschappelijke organisaties en omdat het vaak onmogelijk is alle relevante belanghebbenden tegelijk aan tafel te krijgen is een pure procesbenadering<sup>3</sup> in de publieke sector veelal onmogelijk. Het scenarioproces verloopt daarom vaak via het publieke debat in de media of het parlement. De debatten worden gevoerd met behulp van documenten en rapporten i.p.v. met workshops. Door de nadruk op documenten vervallen deze exercities snel in een onderzoeks- en expertgedreven manier van werken<sup>4</sup>. Een goed voorbeeld hiervan zijn de rapportages van de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg. Het ging hier om een lange serie zéér goed onderbouwde scenario's waarvan de doorwerkingen in het beleid uiteindelijk zeer onduidelijk waren gezien het grote aantal bij het besluitvormingsproces betrokken partijen (ziekenhuizen, farmacie, artsen, ministerie van VWS, parlement, patiënten organisaties, etc...). Een formeel op de ontwikkeling van de scenario's volgend beleidsontwikkelingstraject ontbrak hier.

### ***Scenario's bij provincies en gemeenten***

Ook gemeentes en provincies organiseren steeds vaker scenarioprocessen. De gemeenten Arnhem en Rotterdam, Texel en de provincie Noord-Brabant zijn voorbeelden van (lokale) overheden die scenario's hebben toegepast voor draagvlakontwikkeling bij de beleidsvorming. Bij deze overheden was het nadrukkelijk het doel om een kader te formuleren waardoor het maken van beleid op een groter draagvlak zou kunnen rekenen. Het bijzondere van deze projecten was dat er werd geëxperimenteerd met workshops met veel deelnemers (zo'n 100 deelnemers per keer) en publieke debatten. Ook werd met de communicatie in dit soort trajecten geëxperimenteerd. Interactieve websites, een te bezoeken huis van de toekomst of een videopresentatie. Het ging hier om processen met doorlooptijden van enkele maanden tot bijna twee jaar en de inzet van ongeveer 1 à 2 manjaar aan personeel, meestal in de vorm van een team met een moderator voor de workshops, een projectleider, een onderzoeker, een schrijver en een secretariaat. Doordat bij dit soort projecten een groot aantal belanghebbenden betrokken was, was de voorbereidingstijd vaak relatief lang. Alle belanghebbenden moesten immers tijdig worden geïdentificeerd en uitgenodigd. De rapportage nam meestal enige maanden in beslag.

### ***Organisatiespecifieke scenario's***

Organisatiespecifieke scenario's zijn er in alle soorten en maten. Binnen organisaties waaronder ook instanties en instituten uit de publieke sector kan de scenariomethode zowel ingezet worden voor strategische kwesties als personeelsvraagstukken, marketing- en R&D vraagstukken. Voor organisatiespecifieke scenario's is het soms voldoende om als managementteam onder leiding van een ervaren moderator een dag op de hei te brainstormen over mogelijke scenario's en opties. Bij grotere investeringen (van enkele honderden miljoenen tot enkele miljarden, zoals bij een overname, aankoop van UMTS licenties, opzet van een raffinaderij, ontwikkeling van een gasveld, etc...) worden regelmatig projecten uitgevoerd met een duur van enkele maanden. Veelal leiden dan enkele workshops

---

<sup>3</sup> Zie voor een beschrijving van de procesmatige variant van de scenariomethode paragraaf 2.2.

<sup>4</sup> Zie voor de expertgerichte variant van de scenariomethode paragraaf 2.2.



van een paar dagen tot genoeg vragen voor enkele maanden research voor een klein team. De eisen aan de rapportage zijn dan meestal minder groot, omdat het managementteam uiteindelijk alleen geïnteresseerd is in de te volgen strategie. De ontwikkeling van scenario's is dan slechts een voortraject voor het genereren van beleidsopties en het toetsen van te nemen beslissingen.

### ***Themascenario's***

Veel scenariostudies zijn relatief kleine exercities en zijn gericht op een specifiek thema. Themascenario's worden vaak in enkele dagen tijd gemaakt door één of meer beleidsmedewerkers. Een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld een aankomende wetswijziging, de impact van 11 september, de opkomst van een nieuwe technologie of de millenniumwisseling wordt dan snel verkend in termen van een paar scenario's. Dit kan als deskstudie in één of twee dagen en ondersteund worden door een workshop met relevante beslissingsnemers en experts van een middag of dag. De scenario's van de Overlegcommissie Verkenningen (een commissie gericht op ontwikkeling van wetenschapsbeleid ingesteld door de toenmalige minister Ritzen) hadden een dergelijk karakter, maar ook veel belangenorganisaties werken op deze manier aan hun strategie. De uitwerking van dergelijke scenario's zijn dan niet bedoeld voor externe communicatie en passen veelal op een paar A4-tjes. Als de belangen groter zijn kan er tot een aantal maanden door een beleidsmedewerker aan worden gestudeerd, maar ook heisessies van een dag of een notitie geschreven in een middag zijn mogelijk.

### ***Scenariodenken***

De snelste toepassing van scenario's betreft het scenariodenken. Scenariodenken doen veel mensen al van nature. 's Ochtends bedenkt iemand zich bijvoorbeeld: "Wat voor weer kan het vandaag worden?". Wanneer die persoon dan niet op zoek gaat naar een voorspelling, maar zowel regen als zonneschijn voor mogelijk houdt is er sprake van scenariodenken. Advocaten leren zich bijvoorbeeld op deze manier voor te bereiden op de mogelijke reacties van de tegenpartij bij juridische kwesties. Scenariodenken is een alternatief voor het dominante probleemoplossende denken dat per definitie reactief is. De toepassingsmogelijkheden van het pro-actieve scenariodenken, of scenario's als gesprekstechniek zijn erg breed en kennen een doorlooptijd van enkele minuten tot enige uren.

### ***Resumerend***

Projectomvang en doorlooptijd zijn bij het gebruik van de scenariomethode zeer flexibel. Al naar gelang de aard van organisatie die het toepast, het doel, de toepassingsvorm en het gewicht van analyse en rapportage kan het scenarioproces worden opgeschaald van een exercitie van enkele minuten tot een traject van één tot zelfs meer dan twee jaar. De voor goed verloop van het scenarioproces benodigde tijdbelasting kan variëren van enkele manminuten tot over de 30 manjaar. De scenario's kunnen daarbij zowel voor strategische, als tactische en operationele vraagstukken worden ingezet. Het kader hieronder geeft een overzicht van de onderdelen waaruit scenariotrajecten kunnen bestaan en hun tijdbeslag en belasting, onderverdeeld naar voorbereidingsactiviteiten, het scenarioproces zelf in de termen van ontwikkeling van scenario's en de rapportage van het scenarioproject en haar resultaten.

**VOORBEREIDINGEN** (duur: 1 dag  $\longleftrightarrow$  1 jaar, tijdbeslag: 1 dag  $\longleftrightarrow$  xx weken)

Budget regelen  
Opdracht regelen  
Procesbegeleider(s) inhuren  
Proces ontwerpen  
Deelnemers selecteren en uitnodigen

**SCENARIO'S ONTWIKKELEN** (duur: 1 dag  $\longleftrightarrow$  jaar, tijdbeslag: 1  $\longleftrightarrow$  30 manjaar)

Deskresearch  
Consultatie  
Computerconferentie  
Interviews  
Workshop(s)

**RAPPORTAGE** (ontwikkeltijd: 1 dag  $\longleftrightarrow$  1 jaar, tijdbeslag: 1 dag  $\longleftrightarrow$  1 jaar)

Rapport  
Boek  
Rollenspel  
Video  
CD-ROM  
Website

## 2.4 Scenario's en voorspellen

In de geschiedenis van de scenariomethodologie en bij het onderscheid tussen de in de paragraaf 2.2 besproken proces- en expertschool speelt het kunnen, of niet kunnen voorspellen een grote rol. Zoals Cicero zowel argumenten voor, als tegen het voorspellen gaf, zo zijn inschattingen van de toekomst ook vandaag nog controversieel. Drie vragen staan daarbij centraal:

- Kan er überhaupt voorspeld worden?
- Wanneer is het zinvol om te proberen te voorspellen?
- Welke consequenties heeft dit voor beleid?

Voorspellen betekent een uitspraak doen over een situatie of ontwikkeling in de toekomst. De toekomstige situatie of ontwikkeling betreft de realiteit van dat moment. Een bijzonder vorm van voorspellen richt zich op het verwachte, dus voorspelde succes van een bepaalde maatregel of strategie. Hierbij gaat het om een dubbele voorspelling. De eerste, vaak impliciete voorspelling hierbij betreft de context, de externe omgeving waarin geselecteerde opties voor toekomstig gedrag zullen plaatsvinden. De tweede, wel expliciete voorspelling betreft dan de verwachte effecten van de betreffende gedragkeuzes in de impliciet veronderstelde context, uitgedrukt in termen van succes of mislukking t.o.v. van een vaak eveneens impliciet gehanteerde doelstelling of norm.

Scenario's beschrijven alleen de toekomstige context aangezien het uitvoeren van acties niet zozeer een kwestie van goed voorspellen is, maar vooral een kwestie van goede uitvoering en werkelijk doen wat men zegt. Iets wat kortom binnen ons eigen bereik ligt en weinig te maken heeft met voorspellen. Dat ondernomen acties uiteindelijk misschien niet dat succes hebben wat van tevoren wel verwacht is, ligt dan eerder aan een minder goede uitvoering dan aan een wel of niet juiste voorspelling. Met scenario's willen we kortom niet het verwachte

succes van potentiële beleidsopties - gedragskeuzes - voorspellen, maar het uiterlijk van de context waarin beleidsopties zich zullen moeten bewijzen. De context bepaalt namelijk in hoge mate het wel of niet succesvol zijn van gedragskeuzes, onder de conditie van goede uitvoering van geplande acties.

### ***Kan er überhaupt voorspeld worden?***

In de geschiedenis is de vraag naar het *kunnen* voorspellen lang vanuit een religieus perspectief gezien. Religies beloven individuele en collectieve toekomst die op een of ander manier zijn gekoppeld aan (juist) menselijk gedrag. Dit soort van voorspellen is het werk van *profeten*. Kunnen voorspellen is vanuit het religieperspectief een gift van God en de waarde hiervan wordt bepaald door het *geloof*. Vanuit dit perspectief is voorspellen dus mogelijk, maar is dit niet iets voor de normale sterveling (die is tenslotte geen profeet). De verlichting heeft hier een ander, nieuw geloof tegenover gezet, namelijk het geloof in de mogelijkheid van *kennen van waarheid* door de mens zonder steun van god(en). Dit geloof in het kennen van de waarheid vormde de basis voor de moderne wetenschap. Voorspellen is vanuit dit “kennen van de waarheid” perspectief mogelijk, als het maar op feiten en wetenschappelijke kennis is gebaseerd.

Dit *positivisme*, oftewel geloof in kennis en weten, liep zware deuken op toen aan het einde van de 19<sup>de</sup> en begin 20<sup>ste</sup> eeuw de grenzen van het weten en verklaren duidelijk werden. Gödel toonde aan dat zelfs binnen de wiskunde, de pure logica, structurele niet oplosbare verklaringsproblemen bestaan. Ondanks dat vanuit *kritisch-rationalistische* perspectief betrouwbaar voorspellen onmogelijk is en de toekomst dus altijd met grote onzekerheid omgeven is, is het geloof in het voorspellen en de behoefte aan voorspellingen nog altijd groot.

Een andere invalshoek om naar de waarde en de mogelijkheid van voorspellen te kijken is te stellen dat kunnen voorspellen en niet-kunnen voorspellen gelijk aan elkaar zijn, zoals het *postmodernisme* doet. Gaat het bij voorspellen niet gewoon om een manier van zelfverklaring, diep verankerd in de menselijke natuur? Deze vraag van de postmodernisten is zo gek nog niet. De *systeemtheorie* van Luhmann stelt dat zelfreferentiële systemen, oftewel systemen die zichzelf op basis van abstracte conceptualisering scheppen zoals samenlevingen en organisaties, niet in staat zijn zichzelf te verklaren. Op deze manier bekeken zijn inzichten en voorspellingen over onze wereld dus in principe altijd met een vraagteken omgeven. Dat wil niet zeggen dat er niets over de toekomst gezegd kan worden. Wat het wel zegt is dat onzekerheid een fundamenteel gegeven is waarmee altijd rekening gehouden dient te worden. Bij elke uitspraak die men over de werkelijkheid doet, of die uitspraak nu gaat over vandaag, morgen of over een veel verder liggend moment in de toekomst, dient de factor onzekerheid in de beschouwing meegenomen te worden.

Afgezien van deze fundamentele beperking met betrekking tot kennis van, en het weten door de mens, is er nog een tweede groot probleem, namelijk het beperkte instrumentarium van de mens om de realiteit waar te nemen. De realiteit is enorm complex. De mens heeft slechts vijf zintuigen om deze realiteit waar te nemen. Onze zintuigen dekken alleen een beperkt deel van de realiteit af. Zelfs in hun eigen domein registreren de menselijke zintuigen slechts een beperkt deel van de signalen. Menselijke ogen bijvoorbeeld zijn niet in staat tot waarneming in het infrarode deel van het spectrum. En het menselijk gehoor is niet in staat tonen boven de 21000 Herz en onder de 25 Herz waar te nemen. Daarbovenop komt dat het capaciteitsvermogen van de hersenen slechts een beperkt gedeelte van de ontvangen signalen kan verwerken. En daarvan gebeurt het grootste deel nog onbewust ook. Het gebruik van technische hulpmiddelen kan helpen om dit soort beperkingen te verminderen. Toch hebben ook technische hulpmiddelen zoals sensoren, rekenapparatuur, computers, modelleringen e.d. soortgelijke beperkingen, alleen op een ander niveau.

Gezien de grondbependingen van weten en van instrumenten voor de empirie is het niet verrassend dat evaluatiestudies van toekomstvoorspellingen zeer teleurstellende resultaten geven. Voorspelling van olieprijs, economische groei, het weer, demografische ontwikkelingen, aandelenkoersen en technologische ontwikkelingen gaan regelmatig de mist in. Vaak komt er niets of zelfs het tegendeel uit van wat voorspeld is. In kwantitatieve termen gemeten zijn fouten van 100% heel normaal bij het voorspellen. Zou het gebruik van de scenariomethode dan wel een manier zijn om de fundamentele problemen met betrekking tot voorspellen te omzeilen en de toekomst juist te voorzien?

De grondgedachte van de scenariomethode is dat er meerdere toekomsten *mogelijk* zijn. Met de scenariomethode verkrijgt men verschillende *beelden* over hoe de toekomst zich zou kunnen ontwikkelen. De onzekerheid over de toekomst wordt daarmee principieel erkend. Maar zoals in een eerdere paragraaf al aangegeven bestaat ook onder gebruikers van de methode een groot verschil tussen de mensen die geloven dat de toekomst wel degelijk volledig te voorzien is en gebruikers die hier niet in geloven. Bij de eerder beschreven expertschool is de neiging inderdaad groot om via scenario's *verschillende voorspellingen* te ontwikkelen. Bij de expertschool streeft men er soms zelfs naar bepaalde waarschijnlijkheden aan de scenario's te verbinden. Het idee hierachter is dat door gedegen studie en goed inzicht in het betreffende veld alle mogelijke ontwikkelingen in de set van verschillende scenario's beschreven kunnen worden: de waarschijnlijkheid van alle scenario's in zo'n set is vanuit deze zienswijze bezien dus 100 %. De ontwikkelde scenario's zouden alle mogelijke toekomsten omspannen. Hiervoor geldt echter hetzelfde principiële probleem als bij een enkele voorspelling: de onmogelijkheid de uitkomsten en de bepalende factoren volledig te kennen en in te schatten.

In tegenstelling hiermee is de processchool onderhevig aan de verleiding om ontwikkelde scenario's als van de werkelijkheid ontkoppelt, in extremo zelfs postmodernistisch te zien. Het enige werkelijke aan de scenario's is dan dat het representaties zijn van hoe mensen over de toekomst denken. Er zijn echter duizenden scenario's te verzinnen en omdat er net zo veel toekomstbeelden als mensen zijn, gaat de kans dat een van de scenario's klopt richting nul (één gedeeld door veel-duizend is immers bij benadering nul). Het probleem van deze insteek is echter dat op basis van ervaring sommige dingen toch plausibeler lijken dan andere. Bijvoorbeeld de kans dat Koning Albert II van België op 25 maart 2007 officieel tot regerende Keizer van Europa wordt verklaard lijkt niet bijzonder waarschijnlijk. Dat er ooit weer een oorlog zal komen, ergens op deze wereld lijkt spijtig genoeg wel heel plausibel. Of dat morgen de zon gewoon weer zal opgaan. De vraag is dus: kan het toch niet zinvol zijn te proberen te voorspellen? En zo ja, wanneer dan wel en voor welke situaties?

### ***Wanneer is het zinvol om te proberen te voorspellen?***

Wetende dat er geen volledige zicht is op wat er allemaal kan en zal gebeuren, zijn er bepaalde gebeurtenissen en processen die toch waarschijnlijker lijken dan andere en dus "voorspelbaarder" zijn. Vooral door abstraheren en door weinig te specificeren wordt de vermeende waarschijnlijkheid groter. Om bij de voorspelling "Er komt ooit weer een oorlog ergens op de wereld" te blijven. "*Een oorlog ergens*" (Tussen wie? Waar? Waarom?), "*ooit*" (Wanneer? Morgen? Binnen een jaar?). Als men niet specificeert en zich toelegt op verschijnselen die in het verleden en tot voor kort met de regelmaat van de klok voorkwamen, is het blijkbaar gemakkelijk(er) profeet te spelen. En dat is niet zonder betekenis. Om effecten van handelingen in te schatten, acties te plannen en uit te voeren heeft de mens zekerheden nodig. Zelfs bij een profane actie als het over de straat lopen moeten voorspelling gedaan worden: "Kan ik nog gemakkelijk naar de ander zijde lopen, of is de auto die van rechts komt zo snel dat ik het niet meer haal?". Voorspellen is dus niet

alleen vaak nuttig, het is vaak van levensbelang, zelfs als we weten dat de voorspelling in principe altijd met een zekere dosis onzekerheid omgeven is.

Als het kennelijk vaak wel degelijk zinvol is om te voorspellen, dan is de vraag welke condities nodig zijn om ergens zinvolle voorspellingen voor te kunnen doen. De factoren die dit bepalen zijn in eerste plaats de kwaliteit van het denken over, het modelleren van de samenhang en de kwaliteit van de data waarmee de voorspelling wordt gedaan. Maar er zijn nog andere factoren. Bijvoorbeeld de complexiteit van het onderwerp. Zo is het gedrag van complexe systemen moeilijker te voorspellen dan van niet-complexe systemen. Natuurwetenschappelijke samenhangen lijken hierbij vaak gemakkelijker te voorspellen dan sociale. En inderdaad zijn sociale systemen vaak veel complexer en stellen ze nog hogere eisen aan het wetenschappelijke instrumentarium. Daarbij is het overigens wel zo dat de fundamentele onzekerheid over het (niet) kunnen kennen van de waarheid zowel voor natuurwetenschappelijke, als sociale systemen geldt. En dit beperkt inherent weer het waarheids- en zekerheidsgehalte van voorspellingen met betrekking tot beide soorten systemen.

Ook de stabiliteit en mate van beweeglijkheid van een systeem zijn belangrijk voor de kwaliteit van voorspellingen over dat systeem. Zo lijkt bijvoorbeeld de demografie over het algemeen veel stabielere dan het weer, omdat belangrijke factoren in de demografie slechts langzaam veranderen in tegenstelling tot weersystemen. Afgezien van uitzonderingen duurt het bijvoorbeeld altijd rond de negen maanden voordat een kind wordt geboren. Tegelijk heeft ook bij de demografie de schaal en tijdperiode waarover voorspellingen worden gedaan grote invloed op de exactheid van de voorspellingen. Gaat het bijvoorbeeld om een voorspelling voor het jaar 2030, of voor het jaar 2005? Om de totale wereldbevolking, of enkel maar de bevolking van Hoofddorp? En altijd kunnen deze voorspellingen door bijzondere gebeurtenissen helemaal fout blijken, bijvoorbeeld door het uitbreken van een plotse epidemie van een nieuw levensbedreigend - door terroristen verspreid? - virus, of een oorlog.

Als het er dus om gaat jezelf voor te bereiden op mogelijke beslissingen en/of acties in de nabije toekomst is een voorspelling, en liefst een zo eenduidig mogelijke, handig. Bijvoorbeeld: “morgen gaat het regenen”, dus: “morgen paraplu meenemen!”. Fundamenteel blijft echter elke voorspelling omgeven met een zekere mate van onzekerheid. Maar niets spreekt er tegen om een zo *goed mogelijke* inschatting van de toekomstige situatie of ontwikkeling te maken. Een inschatting die zo dicht mogelijk bij de werkelijke situatie op dat moment zal liggen. Het meest kansrijk op het doen van zulke voorspellingen is wanneer de invloedfactoren die het systeem bepalen vooraf duidelijk bekend zijn, goed in kaart zijn gebracht en onafhankelijk van elkaar zijn zodat het verloop van hun ontwikkeling vrij betrouwbaar is. Echter, hoe verder iets in de toekomst ligt, hoe groter de kans is dat er nieuwe of andere, nu nog in hun aard onbekende factoren (gaan) meespelen. Dit geldt zeker voor zeer beweeglijke of onstabiele systemen. Kortom, hoe complexer, beweeglijker, onstabielere of verder in de toekomst, hoe geringer de kans op die éne “juiste” inschatting en des te moeilijker en zinlozer het is om te (proberen te) voorspellen of om met slechts één mogelijk toekomstbeeld te werken. Scenario's vormen dan een zinvol alternatief voor voorspellingen.

### ***Welke consequenties heeft dit voor beleid?***

De vraag naar de samenhang tussen voorspellen en het gebruik van de scenariomethode is ook een vraag naar het maken van *beter beleid*. Bij het gebruik van de scenariomethode gaat het niet zozeer om het maken van betere voorspellingen, maar vooral om het maken van beleid op basis van een andere grondslag. Bij voorspellingen is de basis vrijwel altijd die éne, vaak impliciete gedachte over de toekomst (meestal gebaseerd op direct zichtbare zaken en extrapolatie van bekende trends). Op deze manier beleid en plannen maken werkt natuurlijk snel en handig, maar kan tot grote problemen leiden wanneer de uitvoering van het beleid zo

ver over de toekomst is uitgesmeerd dat op termijn de onzekerheden de overhand nemen op de zekerheden. Bij de scenariomethode wordt de basis van het beleid gevormd door een set van verschillende toekomstbeelden die met elkaar een onderliggend verband van relevante factoren gemeen hebben. Het nut van scenario's ligt daarmee in beter inzicht in de toekomstige context van een organisatie en het beleidsterrein waarop ze opereert. In het expliciet maken van huidige assumpties en het toetsen tegen andere mogelijkheden, in het erkennen dat fouten in de gedachte over de samenhang mogelijk zijn, in het opmerkzaam worden en voorbereid zijn op belangrijke eventualiteiten en in het kunnen ontwikkelen van robuuste beleidsopties en dynamische strategieën voor actie.

Op basis van verschillende scenario's over de toekomst kan een organisatie concreet analyseren welke *implicaties* elk van de scenario's voor het beleid van de organisatie heeft. De organisatie kan op basis hiervan voor elk van de scenario's *opties* voor actie ontwikkelen. Opties zijn mogelijkheden voor actie die de organisatie ter beschikking staan. In contrast tot de scenario's, die in principe allemaal buiten de eigen invloedssfeer van de organisatie liggen, kan een organisatie vrijelijk opties voor eigen acties *bedenken* en *kiezen*. Wat hier vooral voor nodig is, is een flinke dosis creativiteit, een goed inzicht in de (on)mogelijkheden van de organisatie en goed zicht op de effecten van potentiële acties.

Opties voor acties kunnen slechts in één scenario passend zijn, maar ook in meerdere scenario's. Opties die in alle scenario's passen noemt men robuust. *Robuuste opties* vormen de basis van een toekomstvaste strategie voor de organisatie. In deze strategie worden naast robuuste opties, *semi-robuste opties*, opties die het vrijwel in alle scenario's goed doen, en *specifieke opties* opgenomen voor het geval dat de ontwikkelingen in de toekomst in de richting van een bepaald scenario gaan. Het *monitoren* van "vroeg signalen", die wijzen op de ontwikkeling richting een bepaald scenario, maakt het mogelijk om tijdig met niet-robuste acties te beginnen of ze te stoppen, of om semi-robuste opties af te bouwen. Dit proces van dynamische inspelen en reageren op *voorziene* omstandigheden geeft de organisatie de mogelijkheid zich voorshands actief op mogelijke toekomstige ontwikkelingen voor te bereiden en dus op het moment suprême een beter beleid te voeren.

Een criterium voor of de ontwikkelde scenario's zinvol zijn, is of met de gemaakte scenario's de belangrijkste (mogelijke) ontwikkelingen voor de organisatie, groep of afdeling in kaart zijn gebracht. Men spreekt dan van de *relevantie* van de scenario's. Scenario's moeten daarnaast ook *verrassend* zijn om toekomstige uitdagingen scherp uit te kunnen werken en om voldoende attentie te genereren. Dit verassingelement van scenario's speelt direct in op het perspectiefafhankelijke denken over de wereld van organisaties, groepen en individuen. Maar hierbij geldt dat het niet direct uitmaakt voor het effect van de scenario's op het te ontwikkelen beleid of de set van scenario's nu een duidelijke verbinding met de toekomstige realiteit hebben of niet. Hoe meer de scenario's op goede inzichten zijn gebaseerd, des te groter is de kans dat ze naast dat ze *plausibel* zijn ook werkelijk belangrijke ontwikkelingen tonen. Plausibiliteit - het *zou kunnen gebeuren* in plaats van het *zal gebeuren* -, gebaseerd op goed inzicht in de ontwikkelingen met betrekking tot de toekomst, is dus van grote waarde voor zinvolle scenario's. Plausibiliteit is echter geen doel op zich, maar slechts een methode voor het kunnen formuleren van beter beleid.

## **2.5 Scenario's vergeleken met andere ex ante toetsingsinstrumenten**

### ***Inleiding***

De scenariomethode is een instrument waarmee de effectiviteit van geplande interventies in

sociale systemen tegen mogelijke toekomstige ontwikkelingen getoetst kan worden. Naast de scenariomethode zijn er nog diverse andere methoden in gebruik om toekomstige ontwikkelingen, effecten en effectiviteit van beleidsinterventies in kaart te brengen. Bekende andere methoden zijn simulatie, Delphi, consultatie, experiment (pilot), observatie, modellering en het gebruik van checklisten. Simulatie, experiment, observatie en modellering (systeem analyse) zijn dynamische methoden die direct *inzicht* proberen te geven in de ontwikkelingen in, en het *gedrag* van sociale systemen. Checklisten en consultatie zijn daarentegen meer statisch (geven geen inzicht in ontwikkelingen over tijd) en proberen vanaf een afstand een oordeel te geven over de wenselijkheid, of de verwachte opbrengsten van voorgestelde beleidsmaatregelen. Delphi is eveneens een statische benadering, in de zin dat ze geen ontwikkeling over tijd beschrijft, maar inzicht geeft in het mogelijk *tijdstip* van een gebeurtenis. In contrast hiermee kent de scenariomethode zowel dynamische als statische aspecten. In de volgende paragrafen zullen de genoemde methoden voorgesteld en verder in tabelvorm met elkaar worden vergeleken.

## **Toetsingsmethoden**

### **Checklisten**

Checklisten nemen ofwel de vorm aan van een lijst van attentiepunten waarop men bij de ontwikkeling van beleid, wet-, regelgeving e.d. dient te letten, ofwel kennen ze de vorm van een stappenplan van na elkaar uit te voeren acties en procedures, ofwel is het een lijst met controlevragen die beantwoord dienen te worden en inzicht moeten geven in de kwaliteit en de effecten van beleids- en wetsvoorstellen. Binnen het Ministerie van Justitie zijn op het moment verschillende (zelf ontwikkelde) checklisten voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving in gebruik. In de offerteaanvraag zijn de Checklist Uitvoerbaarheid van Wet- en Regelgeving, de Tafel van Elf en de Handhavingsvragenlijst specifiek genoemd.

De Checklist Uitvoerbaarheid van Wet- en Regelgeving, onderdeel van de MDW-toets, en de Tafel van Elf zijn pure ex ante evaluatie toetsen die generiek van aard zijn en op allerlei gebieden van wet- en regelgeving toe te passen zijn. De Tafel van Elf kijkt via een set van controlevragen naar de verwachte *naleving* en *handhaafbaarheid* van wet- en regelgeving terwijl de Checklist Uitvoerbaarheid van Wet- en Regelgeving zich naast *handhaafbaarheid* van wet- en regelgeving vooral richt op het beoordelen van de *uitvoerbaarheid* van wet- en regelgeving. De Tafel van Elf is een van de weinige uitgewerkte ex ante toetsen die ook internationale bekendheid geniet. De handhavingsvragenlijst is een vragenlijst die op de Tafel van Elf is gebaseerd en aandachtspunten formuleert die van belang zijn bij de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving.

Andere door het Ministerie van Justitie ontwikkelde ex ante evaluatietoetsen voor wet- en regelgeving zijn de Wetgevingstoets, de Uitvoeringstoets rechterlijke organisatie en de EU-Checklist. Ook bij andere Ministeries zijn instrumenten voor ex ante toetsing van beleid en wetgeving ontwikkeld en/of in gebruik. Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsanalyse en uitvoeringstoets (OC&W), de Handleiding Subsidie Instrument (LN&V), de Checklist Bestuursbeleid (BiZa), de SZW-wetgevingstoets (Ministerie van SZW)<sup>5</sup>, etc.... Daarnaast zijn er zowel bij het Ministerie van Justitie als de verschillende andere ministeries nog diverse andere checklist-achtige instrumenten in gebruik die aanwijzingen, procedures en stappenplannen geven voor ontwikkeling van beleid, wet- en regelgeving. De kwaliteit van het beleidsontwikkelingsproces en de kwaliteit van het te ontwikkelen eindproduct (beleid, wet- en regelgeving) staan daarbij voorop. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn de Ketenbenadering (Ministerie van V&W), de Praktijktips OM toetsing strafrechterlijke handhaafbaarheid (Ministerie van Justitie), De Ketenbenadering (Ministerie van V&W) en de

---

<sup>5</sup> Zie D.A. Steenbeek (red.): Ex ante evaluatietoetsen bij de rijksoverheid, een presentatie, Den Haag, maart 1998 en D.A. Steenbeek: Ex ante evaluatietoetsen bij de rijksoverheid, een stageverslag, Den Haag, juli 1997.

toets/werkmethode Uitvoeringsgericht Werken van het Ministerie van VROM.

### **Consultatie**

Volgens voorzitter Luigi Carbone van de working group on Regulatory Reform van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), waren er tot nog toe nauwelijks geschikte methoden voor ex ante toetsing en is er weinig ervaring met ex ante toetsing van wet- en regelgeving. Consultatie zou een geschikte methode voor toetsing kunnen zijn aldus Luigi Carbone<sup>6</sup>. Bij consultatie worden burgers en stakeholders met plannen voor nieuwe wetten en implementeringsontwerpen geconfronteerd, wordt hen om hun mening gevraagd en vindt vervolgens terugkoppeling naar het beleidsontwerp- en beslissingsproces plaats<sup>7</sup>. Consultatie kan daarbij zowel op meer kwantitatieve wijze plaatsvinden, via gestructureerde vragenlijsten, als meer kwalitatief via bijvoorbeeld interactieve workshops.

De huidige belangstelling voor consultatie legt enerzijds de achterstand van veel landen op het gebied van regering-burger relaties bloot, anderzijds zou het inderdaad een geschikt middel kunnen zijn om potentieel belangrijke informatie gedurende het beleidsontwikkeling en wetgevingproces te genereren en te integreren. De eerder genoemde Ketenbenadering (Ministerie van V&W) en werkmethode Uitvoeringsgericht werken van het Ministerie van VROM hebben beiden consultatie als een belangrijk element in hun aanwijzingen voor kwalitatief goed beleid te ontwikkelen..

### **Simulatie**

Simulatie berust op systematische observatie van het gedrag van een nagebootst sociaal systeem. Bij simulatie is men vaak wel redelijke op de hoogte en in staat het gedrag van individuele elementen in het systeem te voorspellen, maar is de dynamiek van de onderlinge relaties te complex en/of de invloed van versturende invloeden van buitenaf te groot.

In een experimentele situatie, bijvoorbeeld een laboratorium of andere passende setting wordt daarom een zo levensgetrouw mogelijke kopie gecreëerd van het systeem dat men wil bestuderen, met de belangrijkste spelers, relaties, interacties en gebeurtenissen daarin. Vervolgens kan op gecontroleerde wijze het gedrag van de belangrijkste elementen en gebeurtenissen in het sociale systeem worden nagebootst en ongestoord de dynamiek en de effecten van ingebrachte interventies worden bestudeerd. Belangrijke onderlinge gedragspatronen, ontwikkelingen, sleutelgebeurtenissen en fricties kunnen zo worden blootgelegd zonder versturende invloeden van buitenaf. Een veel gebruikte vorm van simulatie is rollenspel. Ook binnen het Ministerie van Justitie is met simulatie geëxperimenteerd.

### **Observatie**

Observatie is een methode voor gestructureerd onderzoek via systematische observatie, registratie en analyse van het gedrag en de gebeurtenissen in een sociaal systeem. Door observatie probeert men het gedrag van het systeem te begrijpen, de belangrijkste relaties bloot te leggen en toekomstige gebeurtenissen, problemen en ontwikkelingen in te schatten. Observatie kan variëren van persoonlijke waarneming met meer of minder bewuste visuele registratie in het brein, tot op schrift gestelde notities, logboeken en visuele registratie van gebeurtenissen via camera's, video en foto's. Bestudering van sociale systemen en ontwikkelingen in sociale systemen vindt veelal plaats via case-onderzoek, een specifieke vorm van observerend onderzoek. Observatie is ook een belangrijk element van het eerder besproken simulatie.

---

<sup>6</sup> Gesprek met de heer Luigi Carbone, augustus 2001.

<sup>7</sup> Zie: Dr. Marc Gramberger: Citizen as Partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD, 2001.



### **Experiment (pilot)**

Bij een experiment of pilot introduceert men in een testgebied, lokaal, een nieuw product of een nieuwe beleidsmaatregel. Vervolgens kijkt men wat er gebeurt; of het product of de beleidsmaatregel aanslaat, hoe lang het duurt voordat het product succesvol is, welke problemen ontstaan, welke dingen over het hoofd zijn gezien en bijstelling verdienen, etc... In de pilot kan men ook vrijelijk experimenteren met bepaalde te beïnvloeden variabelen zoals verschillen in introductiecampagne, verschillende productvarianten, etc... Landelijke invoering van het product of de beleidsmaatregel blijft achterwege gedurende de duur van het experiment. Als het product of de beleidsmaatregel naar tevredenheid “werkt” kan het gefaseerd of in een one-shot approach landelijk of regionaal worden ingevoerd. Experimenten zijn in de eerste plaats bedoeld om van te leren en de kans op kostbare mislukkingen zo klein mogelijk te maken.

Pilots worden in het bedrijfsleven veelvuldig als marketing-tool gebruikt om het potentiële succes van nieuwe producten, campagnes en diensten te testen en relevante informatie voor introductie- en campagnevoering te verzamelen. Groot nadeel van pilots zijn dat ze erg duur kunnen zijn, vaak veel (voorbereiding)tijd vragen en bij de representativiteit vraagtekens gezet kan worden. Een drukke stad is tenslotte heel wat anders dan een landelijke omgeving. Bij een goede pilot en een risicovolle beleidsmaatregel of productintroductie wegen de nadelen echter vrijwel altijd ruimschoots op tegen de schat aan realistische en waardevolle informatie die men door de pilot krijgt. Een voorbeeld van een overheidspilot op beleidsniveau zou de testinvoering van stringent alcoholbeleid (incl. handhavingregime) op stadsniveau zijn. Bijvoorbeeld op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur.

### **Modellering (systeemanalyse)**

Modellering of systeemanalyse is een beschrijvende en voorspellende methode waarin ofwel kwalitatief visueel, ofwel kwantitatief rekenkundig gedemonstreerd wordt hoe de structuur en het krachtenveld in het sociale systemen met elkaar samenhangt en hoe het overall gedrag van het systeem er uit ziet. Bij modellering maakt men vaak gebruik van meer traditionele technieken als extrapolatie en projectie, maar ook moderne(re) methoden als neurale netwerken, fuzzy logics en genetische algoritmes worden steeds vaker gebruikt. Met modellering probeert men beter begrip voor de karakteristieken en dynamische aspecten van complexe systemen te krijgen met het oog op het voorspellen van lange termijn ontwikkelingen en het voorspellen van reacties op externe gebeurtenissen of doorgevoerde beleidsmaatregelen. Door modelmatig het gedrag van grotere systemen te beschrijven kan een organisatie betere en betrouwbaarder voorspellingen doen m.b.t. effecten van beleidsmaatregelen. Vooral in de economische en wiskundige wetenschappen is modellering een populair middel om economisch gedrag van systemen te beschrijven en te voorspellen. Zo is het CPB een actief gebruiker van modellen om de toekomst van de Nederlandse economie in kaart te brengen en te voorspellen.

### **Delphi**

Afgezien van de hiervoor genoemde instrumenten, die hun oorsprong in andere gebieden dan toekomstvoorspelling hebben, is de Delphi methode een van de meest gebruikte instrumenten voor het in kaart brengen van gebeurtenissen en situaties in de toekomst. De Delphi methode is in de jaren '50 door Olaf Helmer en Norman Dalkey van de Rand Corporation ontwikkeld en sindsdien veelvuldig toegepast voor het voorspellen van technologische doorbraken, gezondheidseffecten, marktontwikkelingen e.d.. Bij de Delphi methode wordt geen Orakel, maar zijn moderne evenknie geraadpleegd: de expert. Aan een panel van experts wordt in verschillende schriftelijke ronden hun oordeel over een bepaalde toekomstige ontwikkeling gevraagd. Per ronde krijgen de experts de opinies en achterliggende argumentaties van de andere leden van het panel te zien waarna ze uiteindelijk

met zijn allen naar één eensluidend oordeel over de verwachte situatie en ontwikkelingen toewerken. Uiteindelijk krijgt men een lijst met mogelijke gebeurtenissen die door de experts van data worden voorzien. Op deze manier ontstaat een schets van de toekomst.

### **Vergelijking van de verschillende toetsinginstrumenten**

Voor een meer fundamentele vergelijking van de hiervoor kort besproken toetsingsinstrumenten beperken we ons in dit onderzoek tot checklisten, consultatie, simulatie, Delphi en de scenariomethode.

Observatie is een methode voor het verzamelen van gegevens die in elke andere methode geïntegreerd kan worden, modellering kan een onderdeel zijn van een scenario-analyse en experimenten (pilots) zijn een dure en meer betrouwbare vorm van simulatie. Bij de onderlinge vergelijkingen van de verschillende toetsingsmethoden kijken we naar drie aspecten van gebruik. Allereerst vergelijken we de verschillende instrumenten op de input waarop ze zich baseren. Als tweede kijken we naar het gebruik van de methode an sich, naar het proces: hoe verloopt de methode? Ten derde maken we een vergelijking naar de resultaten en opbrengsten die elke van de instrumenten levert in het licht van de vraag naar ex ante toetsing van beleidsmaatregelen tegen de toekomst.

#### **Input (bronnen)**

Verschiede toetsingsinstrumenten gebruiken verschillende (soorten) informatie, afkomstig uit verschillende (soorten) bronnen. Checklisten, Delphi en modellering vertrouwen op intern of extern expertoordeel, consultatie maakt gebruik van inschattingen en opinies van betrokkenen en belanghebbenden, observatie en experiment gebruiken data direct uit het (nagebootste) sociale systeem waarin men geïnteresseerd is en simulatie en scenario's maken gebruik van expertoordelen en kennis en inzichten van direct betrokkenen en belanghebbenden. De vragen bij de Delphi methode en checklisten zijn gesloten van aard, terwijl de andere methoden in principe met open vragen werken.

<b>Instrument</b>	<b>Gebruikte input</b>	<b>Kwaliteiten</b>	<b>Problemen</b>
Checklisten	Expertoordeel van beleidsmedewerkers	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zeer gestructureerde werkvorm</li> <li>▪ Eenduidig en makkelijk onderling vergelijkbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informatie is grotendeels afkomstig uit de eigen organisatie, niet van buiten</li> <li>▪ Verschil expertoordeel en externe werkelijkheid</li> </ul>
Consultatie	Opinies en inschattingen van direct betrokkenen en belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Breed inzetbaar</li> <li>▪ Directe face-tot-face communicatie met betrokkenen</li> <li>▪ Vrije werkvorm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mening en standpunten zijn vaak op het eigen belang gericht</li> <li>▪ Mogelijk veel "ruis"</li> <li>▪ Emotionele reacties</li> </ul>
Simulatie	Expertoordelen van beleidsmedewerkers Gedrag van actoren in gesimuleerde settings	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De interactie tussen actoren staat centraal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selectie van betrokkenen en hun representativiteit</li> <li>▪ Voorgescreven (beperkend) simulatieschema</li> </ul>
Delphi	Externe expertoordelen - meestal gesloten vragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Input van meerdere echte experts</li> <li>▪ Gericht op eenduidige voorspellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beperkt zich tot één mogelijke toekomst</li> <li>▪ Vraag of experts kunnen voorspellen</li> <li>▪ Geen informatie vanuit de organisatie of betrokkenen</li> </ul>
Scenario's	Literatuurstudie, interviews met betrokkenen en belanghebbenden, standpunten van experts, etc. - vaak open vragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informatie over diverse aspecten van het thema</li> <li>▪ Informatie afkomstig vanuit een reeks van bronnen, zowel uit eigen kring als van buiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selectie van informatiebronnen en deelnemers</li> <li>▪ Ruis</li> </ul>

De graad van openheid voor aspecten, invalshoeken en bronnen is het grootst bij consultatie en de scenariomethode. Deze twee methoden maken in tegenstelling tot de andere methoden veel gebruik van informatie van buiten de eigen kring en vanuit verschillende invalshoeken en bronnen. Tegelijk maakt dit de kans op “ruis” en gekleurde informatie groter. De scenariomethode maakt gebruik van de grootste verscheidenheid aan bronnen en invalshoeken rond een thema, wat de vraag naar selectie van informatie oproept. In tegenstelling hiermee richten checklisten zich op heel precies voorgeschreven gebieden en informatie-elementen.

### Proces en gebruik

Het verschil tussen de vijf methoden wordt duidelijker wanneer naar het proces en gebruik wordt gekeken. Invulling van checklisten is weinig dynamisch of interactief van aard en niet gericht op het zorgen voor samenhangende informatie of dynamische aspecten. Vrije vergaring en omgang met vaak contrasterende informatie, inschattingen en belangen staat bij consultatie centraal. De Delphi methode is in haar werkvorm in tegenstelling tot consultatie en het invullen van checklisten wel gericht op convergentie en samenhang, maar doet dit op een vrij oppervlakkige manier in de vorm van gemiddelde waarden. Methodologisch gezien is dit zeer twijfelachtig. Simulatie en de scenariomethode scheppen een leerproces over de dynamiek en het onderlinge samenspel van actoren en factoren. In contrast met de vier andere methoden richt de scenariomethode zich in haar werkvorm expliciet op het onderkennen van meerdere alternatieve dynamieken.

<b>Instrument</b>	<b>Proces en gebruik</b>	<b>Kwaliteiten</b>	<b>Problemen</b>
Checklisten	Aflopen en beantwoorden van serie controlevragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Belangrijke aspecten komen direct en duidelijk aan de orde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statisch</li> <li>▪ Vermoeiend, oppervlakkig</li> <li>▪ Impliciet wereldbeeld als input</li> </ul>
Consultatie	Inschattingen en opinies vragen aan direct betrokkenen en belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mogelijke leerproces door brede informatie van buiten de eigen kring</li> <li>▪ Interactie met de buitenwereld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wordt snel grootschalig</li> <li>▪ Samenvoeging van contrasterende of tegenstrijdige informatie</li> </ul>
Simulatie	Zelf inschatten van actiepatronen, doorspelen van interactie met actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leerproces door dynamische werkvorm</li> <li>▪ Spelenderwijs inzicht vergaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tijdrovend</li> <li>▪ Complex</li> <li>▪ Representativiteit met werkelijkheid</li> </ul>
Delphi	Rondvraag in meerdere ronden, vervolgens produceren van een gemiddelde	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Methodologisch eenvoudig van opzet</li> <li>▪ Geeft specifieke en eenduidige informatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grootschalig en expertintensief</li> <li>▪ Simplistisch en reductionistisch</li> <li>▪ Methodische waarde beperkt</li> </ul>
Scenario's	Concentratie en analyse van inzichten in verschillende met elkaar samenhangende, dynamische modellen (narratief of anders)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leerproces door dynamische methode</li> <li>▪ Erkennen van verschillende alternatieve dynamieken</li> <li>▪ Meerdere werkvormen mogelijk</li> <li>▪ Sterk motiverende aanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veel ontwerpparameters</li> <li>▪ Ervaren facilitator nodig</li> <li>▪ Arbeidsintensief</li> <li>▪ Vooral holistische informatie, weinig informatie op detailsaspecten</li> </ul>

Het spelachtige karakter bij simulatie en de afwisselende interactieve werkvormen bij

scenario's, met name bij de processchool, maakt het werken met deze methoden voor veel mensen aantrekkelijk. Checklisten daarentegen worden volgens het Ministerie van Justitie vaak gezien als onaantrekkelijk en saai in gebruik. Alle genoemde methodes vereisen een zekere inspanning en budget. Simulatie, consultatie en de Delphi methode vereisen al snel een wat grootschaliger (minimum) aanpak met een redelijk aantal deelnemers om een zekere mate van representativiteit te halen. Dit is het minst het geval voor de checklisten die in vaak relatief korte tijd door een enkel persoon in te vullen zijn. De scenariomethode is net als Delphi, consultatie en simulatie schaalbaar. Voor toepassing in de publieke sector vereist zij echter ook een bepaalde minimum inzet aan mensen, tijd en middelen.

### Resultaten (opbrengsten)

De concrete resultaten en opbrengsten van alle genoemde methoden zijn nieuwe inzichten. Bij checklisten zit men daarbij vast aan de zienswijzen die via de checklistonderdelen vertegenwoordigd worden, alleen de uitslag op elk checklistonderdeel is anders en geeft nieuwe informatie. Bij consultatie en zeker bij simulatie zijn meer nieuwe inzichten in het geheel van het samenspel van factoren en actoren mogelijk, al blijven deze toch vaak steken in impliciete veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen. Immers, betekent een nu succesvolle consultatie of simulatie ook succes in een wat verder gelegen toekomst? Niet verrassend zijn het de twee duidelijk uit de geschiedenis van voorspelmethoden stammende methoden die hiervan afwijken en zich wel expliciet op de toekomst richten. De Delphi methode genereert daarbij eenduidige voorspellingen over concrete toekomstige gebeurtenissen en situaties, de scenariomethode kijkt vooral naar onderliggende toekomstige ontwikkelingen en dynamische aspecten van deze ontwikkelingen..

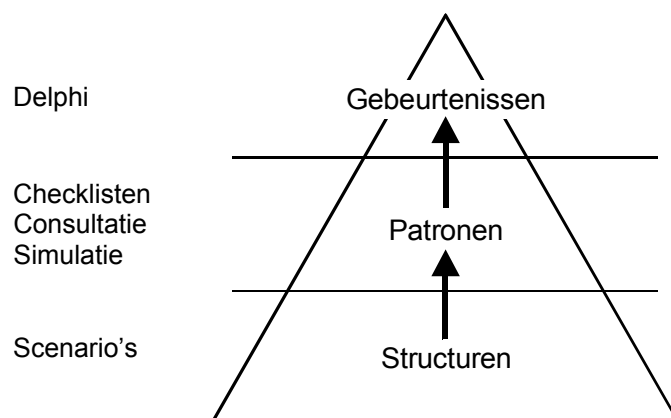
<b>Instrument</b>	<b>Resultaten</b>	<b>Kwaliteiten</b>	<b>Problemen</b>
Checklisten	Losse informatie over de huidige situatie en inschattingen omtrent de gevolgen van interventies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inschattingen op terreinen en aspecten die direct van belang zijn voor eigen activiteiten en acties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen inzicht in het geheel, alleen in delen</li> <li>▪ Speelveld blijft impliciet</li> <li>▪ Evaluatie vaak in negatieve termen, weinig gericht op probleemoplossing of ontwikkeling van beleid</li> <li>▪ Sterk op eigen mogelijkheden voor actie gericht</li> <li>▪ Statische informatie</li> <li>▪ Weinig expliciete toekomstoriëntatie</li> </ul>
Consultatie	Ruime hoeveelheid aan verschillende inzichten vanuit meerdere invalshoeken direct van betrokkenen en belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overzicht van de eigen oordelen en inschattingen van direct betrokkenen en belanghebbenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weinig inzicht in het dynamisch geheel van actoren en factoren</li> <li>▪ Statisch zicht, sterk op het vandaag georiënteerd</li> <li>▪ Gefragmenteerde informatie</li> </ul>
Simulatie	Dynamisch inzicht in de gevolgen van interventies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inzicht in effecten en onderlinge interactie van dynamische actoren en factoren bij interventies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Speelveld blijft grotendeels impliciet</li> <li>▪ Onderliggend model is gegeven</li> </ul>
Delphi	Eenduidige schets van één situatie of gebeurtenis in de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concrete, toetsbare uitspraken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plausibiliteit en waarschijnlijkheid van de voorspelling</li> <li>▪ Geen inzicht in de onderliggende dynamiek</li> </ul>
Scenario's	Een set van verschillende beelden van de toekomst die het samenspel van factoren en actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verschillende expliciete, plausibele en relevante "speelvelden", die zowel veel ruimte en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen eenduidige antwoorden</li> <li>▪ Geen zekerheden</li> </ul>

	verduidelijken	invalshoeken geven voor ontwikkeling van beleid en interventies, als toetsing hiervan	
--	----------------	---	--

Zowel de Delphi als de scenariomethode hebben het over het expliciet maken van veronderstellingen over de algemene ontwikkelingen in de toekomst en niet alleen over de huidige (gesimuleerde) situatie. Delphi en de scenariomethode bieden zo concrete “speelvelden” voor het toetsen en ontwikkelen van interventies en beleid. Hierbij geeft de scenariomethode niet enkel maar een speelveld, maar ook verschillende mogelijke relevante en plausibele contexten die elk voor zich weer een reeks van aanknopingspunten voor interventies en ontwikkeling van dynamisch beleid in zich hebben. Op deze manier is de scenariomethode van alle besproken methoden het enige instrument dat zich specifiek richt op actieve en proactieve omgang met toekomstige ontwikkelingen en onzekerheden.

### ***Conclusies over de verschillende ex ante toetsingsinstrumenten***

De voorgestelde en geanalyseerde ex ante toetsingsinstrumenten concentreren zich op verschillende niveaus van toepassing, zie bijgaand plaatje. Terwijl de Delphi methode op het niveau van gebeurtenissen inzichten biedt, doen checklisten, consultatie en simulatie dit met betrekking tot patronen van gedrag. De scenariomethode genereert inzichten op het niveau van de structuren die de patronen en mogelijkheden voor gebeurtenissen bepalen.



Op basis van de analyse in deze sectie lijken de instrumenten op verschillende manieren voor ex ante toetsing geschikt te zijn. Checklisten lijken heel goed bruikbaar voor situaties waarin om een snelle inschatting wordt gevraagd van toekomstige situaties waarbij alle bekende en als belangrijk ervaren aspecten worden meegenomen. Consultatie is een bijzonder belangrijk instrument om verschillende inschattingen van direct betrokkenen en belanghebbenden te identificeren en in kaart te brengen. Bovendien zorgt consultatie in het algemeen voor een flinke dosis maatschappelijk draagvlak. Simulatie lijkt bijzonder geschikt om in situaties met bekende factoren en bekende onderlinge relaties gedetailleerd inzicht in onderlinge dynamiek en interactie te krijgen en om bestaande ideeën over effecten van interventies te toetsen. Zowel checklisten, als consultatie en simulatie werken op basis van kenbare zekerheden en zijn op zich genomen dus voorspeltoetsen. Dit is ook het geval bij de Delphi methode. De scenariomethode lijkt in vergelijking met de andere instrumenten de eerste keuze voor situaties waarin voorspellingen met (te) veel onzekerheden zijn omgeven. Extra kwaliteit van de scenariomethode is daarbij dat ze een praktisch en krachtig framework biedt voor gecombineerd gebruik met checklisten, consultatie en simulatie. Hierdoor kunnen structurele inzichten nog beter naar patronen van gedrag en mogelijke concrete gebeurtenissen worden

vertaald. Een combinatie van een of meerdere van deze instrumenten met de scenariomethode kan dus tot nog betere inzichten leiden.







---

## Hoofdstuk 3

# Methodeontwerp

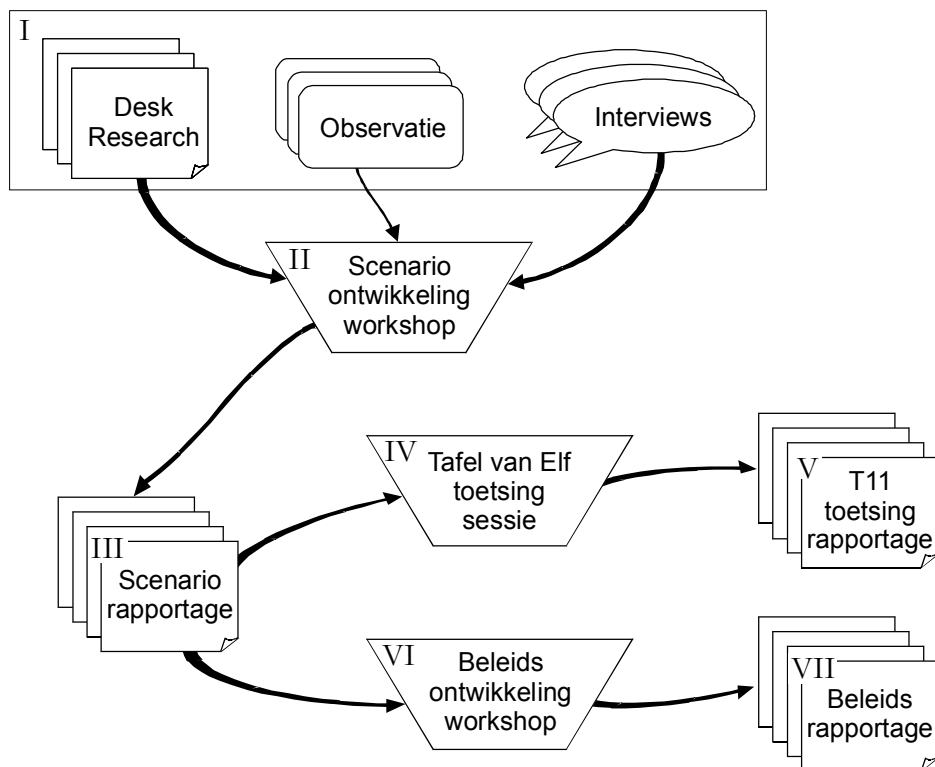
---

### 3.1 Inleiding

Het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren hebben De Ruijter Management gevraagd om volgens een in samenspraak met de begeleidingscommissie ontworpen methode scenario's te maken voor ex ante toetsing van artikel 20 van de nieuwe DHW en het hiervoor ontwikkelde handhavingsregime. Op basis van de ontwikkelde scenario's is tevens aan de onderzoekers gevraagd om als experiment de Tafel van Elf op de scenario's toe te passen en om op basis van de scenario's dynamisch beleid voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW te ontwikkelen. Deze twee vervolgoopdrachten sluiten goed aan bij het belang van scenario's voor de toetsing en ontwikkeling van dynamisch beleid en selectie van beleidsopties.

In dit hoofdstuk worden de drie ontwikkelingsmethoden besproken die we in het praktijkgerichte gedeelte van het onderzoek gebruiken. Ook komen de achtergronden, doelstellingen en criteria aan bod die zijn gebruikt bij het ontwerp van de methoden. De Tafel van Elf toets die door het Ministerie van Justitie zelf is ontwikkeld zal hierbij slechts oppervlakkig aan de orde komen.

We zullen de drie toetsing- en ontwikkelmethoden naar hun chronologische toepassing in het onderzoek bespreken. Als eerste bespreken we de scenariomethode, vervolgens de Tafel van Elf en als laatste de methode voor ontwikkeling van dynamisch beleid op basis van scenario's.



Het plaatje toont alle onderdelen van het praktijkgedeelte van het onderzoek. In het eerste praktijkgedeelte van het onderzoek, waarin we scenario's voor artikel 20 van de nieuwe DHW en het handhavingsregime van de KvW ontwikkelen, zullen onderdelen I t/m III worden doorlopen. In het tweede praktijkgedeelte van het onderzoek, waar we op basis van de Tafel van Elf en de scenario's een inschatting zullen maken van de toekomstige handhaafbaarheid en naleving van de leeftijdregel uit de nieuwe DHW (en de effectiviteit van het anti-alcoholbeleid), zullen onderdelen IV en V worden doorlopen. In het derde en laatste praktijkgedeelte van het onderzoek zullen op basis van de ontwikkelde scenario's beleidsopties voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW worden ontwikkeld en samengevat in een dynamisch toekomstgericht beleid (onderdelen VI en VII). Hoofdstuk 5 geeft de resultaten van het toepassen van onderdelen I t/m III, hoofdstuk 6 van onderdelen IV en V en hoofdstuk 7 de resultaten van het toepassen van onderdelen VI en VII.

### **3.2 Methode voor de ontwikkeling van scenario's**

Om vanuit het perspectief van het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren een interessant en krachtig instrument voor ex-ante toetsing te zijn, moet de te gebruiken scenariomethode aan de volgende karakteristieken voldoen:

1. De methode moet helder en betrouwbaar zijn.
2. De methode moet van praktische waarde voor het handhavingsbeleid, de herziening van de nieuwe DHW en het anti-alcohol beleid van de overheid in bredere zin zijn.
3. Bij voorkeur moet de methode zijn ingericht voor andere dan alleen expertoordelen, zoals bij de meeste toetsen nu in gebruik bij de diverse ministeries wel het geval is.
4. De methode moet makkelijk en eenvoudig toepasbaar zijn en breed inzetbaar.

Aan de hand van deze doelstellingen maken we in deze paragraaf bij het ontwerp van een concrete scenariomethode expliciete keuzes met betrekking tot de te gebruiken scenarioschool, de aard van de scenario's, het tijdsperspectief van de scenario's, de doorlooptijd, de inhoudelijke input en de evaluatie- en goedkeuringscriteria m.b.t. de scenario's. De paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de processtappen die bij het scenarioproces met de ontworpen scenariomethode zullen worden doorlopen.

#### ***Ontwerpparameters***

##### **Keuze van scenarioschool**

Gezien de hiervoor gegeven doelstellingen voor dit onderzoek, hebben we er voor gekozen om een scenariomethode te ontwerpen op basis van de processchool. Deze keuze reflecteert onze voorkeur voor snelheid en praktisch relevantie van toetsing gericht op verbetering van de kwaliteit van beleid, wet- en regelgeving. Bij keuze voor de expertschool zou onze aandacht juist gericht zijn op omvattende, en zo exacte voorspelling van mogelijke toekomsten. Onze keuze voor de processchool wordt ondersteund door de complexiteit van de DHW-casus, haar interactiviteit en de ingeschatte geringe voorspelbaarheid van de verschillende factoren die van invloed op de casus zijn. Gevolg van onze keuze voor de processchool bij het ontwikkelen van scenario's is dat de scenario's in workshopvorm onder leiding van een facilitator zullen worden ontwikkeld. Wel zal in onze scenariomethode de nadruk worden overgenomen die de expertschool legt op het maken van plausibele scenario's met hoge inhoudelijke relevantie en feitelijkheid. Ook het gegeven dat de onderzoekers de scenario's zelf maken, en niet de direct betrokkenen zoals beleidsmakers en andere stakeholders, maakt dat de door ons ontworpen methode deels het karakter van de expertschool heeft.

### **Keuze van tijdsperspectief**

Aangezien de invoering van een handhavingsregime in de casus centraal staat en dit handhavingsregime zeker een aantal jaren mee dient te gaan, hanteren we als tijdsperspectief voor de scenario's de periode van 2002 tot 2007. Een kortere horizon heeft geen zin omdat een handhavingsregime niet in een paar maanden gewijzigd kan worden. Het verkrijgen van bevoegdheden, budgetten en het aannemen of trainen van personeel duurt minstens een jaar. Daarnaast is de door ons gekozen periode net iets langer dan één kabinetsperiode, wat er voor zorgt dat er een goede balans is tussen prikkelende onzekerheid en geloofwaardige maar toch verrassende scenario's. De afhankelijkheid van zowel het handhavingsregime als de (nieuwe) Drank- en Horecawet van het regeringsbeleid worden zo in de scenario's meegenomen.

### **Keuze van scenario aard**

De scenario's kunnen op twee verschillende manieren ontwikkeld worden. Of met nadruk op het eindbeeld in 2007 (end-state), of met nadruk op het verloop van de gebeurtenissen van 2002 tot 2007 door de jaren heen (ontwikkelingsmodel). Gezien de complexe en interactieve situatie en de behoefte aan inzichten voor een praktisch en zo nodig dynamisch handhavingbeleid kiezen wij er voor om het ontwikkelingsmodel te gebruiken.

### **Keuze van doorlooptijd**

Bij het bepalen van een passende tijdsbesteding voor toepassing van de scenariomethode op de casus wordt de praktijksituatie van beleidsmedewerkers bij Ministeries als uitgangspunt genomen. De voor beleidsmedewerkers die aan een toetsing- of beleidsvoorbereidingstraject werken geschatte "normale" tijdsbesteding is ca. zes dagen voor twee personen, dus in totaal twaalf mensdagen. Twaalf mensdagen vormt in deze studie de tijdsdoelstelling bij het uitvoeren van de scenariomethode op de casus. De indeling van geplande doorlooptijd van zes dagen (à twee personen) bestaat uit twee dagen voorbereiding (verkrijgen van inhoudelijke input), twee dagen uitvoering (de werkelijke scenario-exercitie) en twee dagen rapportage waarin de in workshopvorm ontwikkelde scenario's en driving-forces in rapportvorm worden uitgewerkt.

### **Keuze van inhoudelijk input**

De scenariomethode schrijft niet precies voor waar de inhoudelijke input voor de te ontwikkelen scenario's vandaan moet komen. Mogelijke inputbronnen voor de scenario-exercitie zijn interviews met belanghebbenden en burgers, oordelen van experts en resultaten van interactieve workshops waarin verschillende belanghebbenden en experts vertegenwoordigd zijn. Gezien de vraag van dit onderzoek naar zowel praktische verklarende kracht, gemak en eenvoud in gebruik van de methode, als de vraag om het bieden van een alternatief voor het oordeel van experts, is onze keuze gevallen op een mix van interviews met direct betrokken burgers (verstrekkers van alcohol en jongeren zelf), observatie en documentenonderzoek. Bij het documentenonderzoek maken we gebruik van de informatie die de KvW de onderzoekers ter beschikking heeft gesteld met betrekking tot de casus.

### **Keuze van evaluatiecriteria**

De criteria aan de hand waarvan de uitgevoerde casus wordt geëvalueerd zijn de in de scenarioproceschool gehanteerde (drie) standaardcriteria voor toetsing van bruikbaarheid van scenario's. Het gaat om de criteria *plausibiliteit*, *verrassendheid* en *relevantie*.

Het criterium plausibiliteit kijkt naar de geloofwaardigheid van de scenario's, oftewel zijn het ontwikkelingsverloop en de ontwikkelde eindbeelden inleefbaar en voorstelbaar? Het criterium verrassendheid kijkt of de scenario's tot werkelijk nieuwe (originele) inzichten

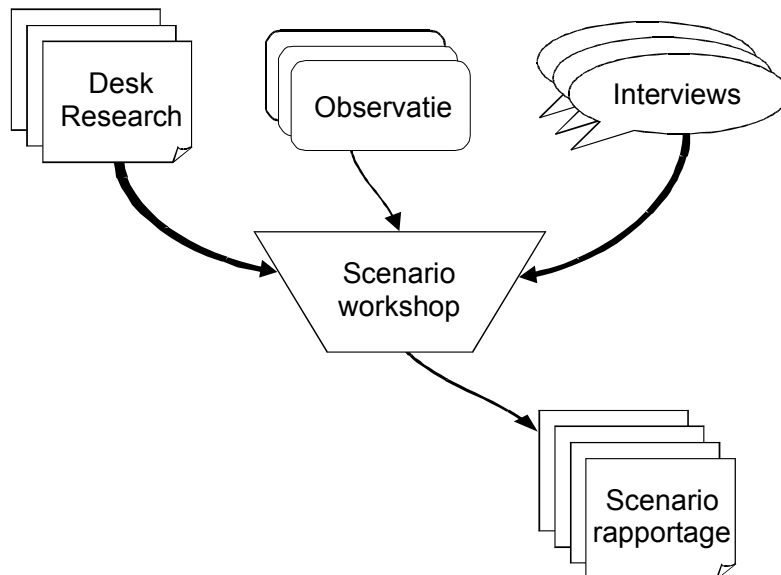
leiden en aanleiding geven tot aha, aaahhh of haha ervaringen. Het criterium relevantie kijkt of de scenario's relevant en bruikbaar zijn voor de opdrachtgever: sluiten ze aan bij zijn/haar activiteiten en belevingswereld? Bieden ze werkelijk ingang en concrete aanknopingspunten voor nuttige en vernieuwende vervolgstappen en het versterken van de toekomstvastheid van het beleid? Als de scenario's aan deze criteria voldoen, stellen ze de organisatie -hier het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren- in staat een beter beleid te ontwikkelen.

Naast de inhoudelijke scenariotoetsingscriteria is specifiek voor deze scenariotoetsing nog een vierde praktisch criterium van belang, namelijk dat het voor de casus te ontwikkelen scenario-instrument *eenvoudig hanteerbaar en breed toepasbaar* is. Dit criterium vloeit voort uit de opdrachtstelling naar eenvoud en gemak in gebruik en brede toepasbaarheid van de te gebruiken scenariomethode.

De hier beschreven vier evaluatiecriteria voor beoordeling van de scenario's zijn voorafgaand aan de daadwerkelijke scenario-excersitie aan de begeleidingscommissie voorgelegd en door haar goedgekeurd.

### ***De gebruikte scenariomethode***

De in dit onderzoek op de casus toegepaste scenariomethode bestaat uit drie onderdelen (fasen). Fase I bestaat uit voorbereidend onderzoek op basis van deskresearch, interviews, observaties e.d.. Fase II, het concrete scenarioproces oftewel de scenario-excersitie, bestaat uit de daadwerkelijke ontwikkeling en uitwerking van scenario's in een workshops. In de afsluitende derde fase wordt op basis van de resultaten van de scenarioworkshop de uiteindelijke scenariorapportage uitgewerkt. Het plaatje hieronder geeft de drie onderdelen voor de in het eerste praktijkgedeelte van het onderzoek toegepaste scenariomethode.



**Fase I** van de scenariomethode, het voorbereidende onderzoek, bestaat voor de ingebrachte casus uit interviews, observaties en deskresearch. In Fase I wordt input gegenereerd voor de scenarioworkshop. Doel van uitvoering van Fase I is inventarisatie van factoren die de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het onderwerp van de scenariomethode bepalen en beïnvloeden. In ons geval gaat het om invloedsfactoren m.b.t. het handhavingsregime van de KvW en artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet, uitgesplitst naar:

- Factoren die van invloed zijn op de toekomstige ontwikkelingen (rond het

onderwerp).

- De samenhang tussen de verschillende factoren.
- Spelers/actoren die van invloed zijn op het onderwerp.
- Informatie omtrent de belangen, achtergronden, activiteiten en wensen van de verschillende actorgroepen.
- Het belang van de verschillende factoren en actoren.
- Het gedrag van de verschillende betrokken actoren met betrekking tot het onderwerp.
- Hoop en vrees met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen rond het onderwerp.

Bij de in dit onderzoek gebruikte scenariomethode bestaat Fase I uit observatie, interviews en deskresearch:

#### *Observaties*

- Hoe gedragen relevante actoren zich in het licht van het thema van deze studie?
- Hoe gaan bij het onderwerp betrokken actoren in de praktijk om met de andere actoren?
- Hoe reageren betrokken actoren op problemen en afwijkingen van verwacht of voorgeschreven gedrag?
- Hoe reageert de omgeving op afwijkingen e.d.?

#### *Interviews (zie interviewprotocol in bijlage A)*

- Open vragen: hoe zit het nu?
- Vraag naar positie/instelling met betrekking tot het thema
- Vraag naar toekomstig gedrag
- Vraag naar inschatting van gedrag van andere actoren
- Vraag naar positief/negatief beeld over het onderwerp

#### *Deskresearch (o.a. op basis van door de K&W beschikbaar gesteld bronnenmateriaal)*

- Doelstellingen, inschattingen en achtergronden van politieke zijde
- Uitspraken van relevante actoren
- Uitkomsten van officiële studies
- Berichten in de media

**Fase II**, de daadwerkelijke scenario-excersitie, heeft bij deze scenariomethode als werkvorm de workshop waarin onder leiding van een facilitator in zes stappen scenario's worden ontwikkeld:

#### *Stap 1 – Rapportage resultaten vooronderzoek*

De uitkomsten van het vooronderzoek van Fase I (deskresearch, observaties en interviews) worden samengevat en aan de deelnemers van de workshop medegedeeld.

#### *Stap 2 – Inventarisatie drijvende krachten*

In een brainstorm wordt door de onderzoekers een lijst van relevante externe ontwikkelingen benoemd en geclusterd. Van elke drijvende kracht wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van een zekere dan wel onzekere ontwikkeling.

#### *Stap 3 – Bespreken van de samenhang tussen de drijvende krachten*

De onderzoekers bespreken met elkaar hoe de drijvende krachten elkaar

beïnvloeden en tekenen hiervan een diagram.

*Stap 4 – Keuze kernonzekerheden*

Van alle drijvende krachten worden de twee gekozen die zowel onzeker zijn als volgens de onderzoekers het meest impact op het beleid hebben.

*Stap 5 – Opbouwen scenariomatrix*

Op basis van de twee geselecteerde meest prominente kernonzekerheden wordt een assenkruis gevormd en de eindpunten van de assen worden benoemd. Zo ontstaan vier kwadranten, die het kader van de scenario's vormen. Hierbij wordt gecontroleerd of de assen onafhankelijk van elkaar zijn en of alle vier de combinaties (kwadranten) daadwerkelijk mogelijk zijn.

*Stap 6 – Uitwerken scenario's*

- Per scenario wordt een beschrijving gemaakt van hoe van 2002 tot 2007 de ontwikkelingen geloofwaardig tot het eindbeeld leiden dat wordt gevormd door de meest extreme maar toch nog denkbare uitersten van de twee geselecteerde kernonzekerheden in het jaar 2007.
- Aan de hand van de achterhaalde (overige) drijvende krachten worden de scenario's verrijkt.
- Verdere verrijking van de scenario's vindt plaats aan de hand van inschattingen omtrent de rol en mogelijke acties van belangrijke actoren. Interviews's en documenten uit fase I worden hierbij als ruggesteun gebruikt.

In **Fase III** wordt de scenario-excersitie als aangeklede rapportage afgemaakt en aan betrokkenen en relevante doelgroepen gerapporteerd.

In optionele vervolgfases kunnen de ontwikkelde scenario's als input dienen voor de ontwikkeling en toetsing van beleid en selectie van beleidsopties. In dit onderzoek zullen al deze gebruiksmogelijkheden van scenario's worden toegepast. Voor de gegeven casus gaat het daarbij om ex ante toetsing van het voorgenomen handhavingsregime voor artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet en de ontwikkeling van een dynamische toekomstgericht beleid en beleidsopties voor handhaving van artikel 20 en terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren. In de volgende paragrafen worden de hiervoor gehanteerde methoden beschreven.

### 3.3 Methode voor toepassing van de Tafel van Elf op de scenario's

De Tafel van Elf (T11) is een door het Ministerie van Justitie ontwikkelde ex ante toets voor inschatting van de naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. De toets is alweer geruime tijd in gebruik bij zowel het Ministerie van Justitie als andere ministeries. Met de T11 wordt vanuit elf samenhangende dimensies met vooral een psychosociale blik naar de verwachte naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving gekeken. De elf dimensies uit de Tafel van Elf focussen daarbij zowel op de verwachte spontane naleving (of overtreding) van wet- en regelgeving, als op de gepercipieerde controle- en sanctiekracht van wet- en regelgeving. De elf dimensies plus subdimensies zijn hiernaast weergegeven<sup>8</sup>.

Waar de Tafel van Elf vanuit een specifieke context, normaliter de huidige, naar de verwachte naleving van wet- en regelgeving kijkt, daar schetst de scenariomethode voor specifieke beleidsterreinen juist beelden van verschillende mogelijke toekomstige contexten. De Tafel van Elf kijkt naar het verwachte effect van bepaalde (beleids)maatregelen in impliciet gehanteerde contexten, met de scenariomethode is het mogelijk te evalueren welke impact variaties in de toekomstige context op gegeven beleidsmaatregelen hebben. Met elkaar gecombineerd lijkt het of beide instrumenten een ideale aanvulling op elkaar kunnen zijn.

In dit onderzoek passen we als experiment de scenariomethode op artikel 20 - de leeftijdsregel - van de nieuwe Drank- en Horecawet en het hiervoor ontwikkelde handhavingsregime van de KvW toe. We zullen, als waren we echte deskundigen op het betrokken beleidsgebied, per scenario de elf vragen van de T11 beantwoorden. In scenariotermen

spreekt men bij zo'n exercitie van het afleiden van *implicaties* op basis van scenario's. In hoofdstuk zes beschrijven we de resultaten van dit experiment.

<b>De Tafel van Elf</b>	
<b>Dimensies voor spontane naleving</b>	
T1a:	<i>Wat is de bekendheid van de regels bij de doelgroep?</i>
T1b:	<i>Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep?</i>
T2a:	<i>Wat zijn de materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven?</i>
T2b:	<i>Wat zijn immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels?</i>
T3:	<i>Vindt de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk?</i>
T4a:	<i>Wat is de gezagsgetrouwheid van de doelgroep?</i>
T4b:	<i>Wat zijn de integriteit, eigen waarden van de doelgroep?</i>
T5:	<i>Wat is de gepercipieerde kans op informele controle?</i>
<b>Controledimensies</b>	
T6:	<i>Wat is de gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen?</i>
T7:	<i>Wat is de door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen?</i>
T8:	<i>Wat is de gepercipieerde kans op detectie?</i>
T9:	<i>Wat is het gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders?</i>
<b>Sanctiedimensies</b>	
T10:	<i>Hoe groot wordt de sanctiekans ingeschat?</i>
T11a:	<i>Hoe wordt de formele sanctie-ernst ervaren?</i>
T11b:	<i>Hoe worden de immateriële kosten van sancties ervaren?</i>

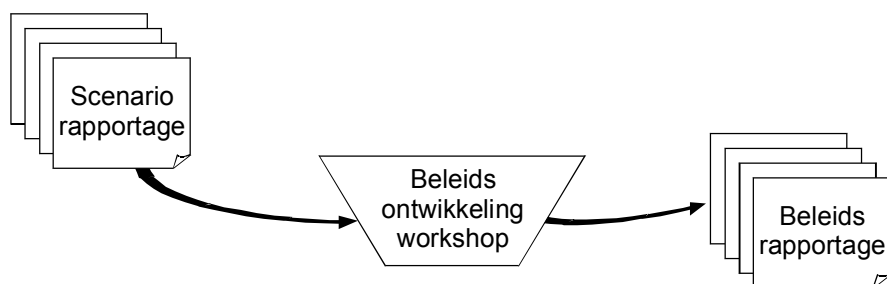
### 3.4 Methode voor ontwikkeling van dynamisch beleid o.b.v. scenario's

Bij stafafdelingen en onderzoeksinstellingen zoals het Centraal Planbureau worden scenario's

<sup>8</sup> Bij het expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie zijn uitgebreide handleidingen beschikbaar over achtergrond, werking en gebruik van de T11. Derhalve wordt de T11-methode hier niet verder beschreven.

meestal volgens de expertschool ontwikkeld. Na het ontwikkelen van scenario's houdt het scenarioproces bij de expertschool vrijwel altijd op. De scenario's zijn dan vooral bedoeld voor onderbouwing, discussie, toetsing of het doen van voorspellingen. Het eerste deel van het praktijkgerichte gedeelte van het onderzoek, waarbij scenario's voor de Keuringsdienst van Waren zijn ontwikkeld, had een soortgelijk karakter. In het gevraagde vervolgonderzoek is echter nadrukkelijk verzocht om op basis van de gemaakte scenario's toekomstvast beleid te ontwikkelen (gericht op handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW). Deze vraag naar beleidsontwikkeling op basis van scenario's is typisch een vervolgstap die bij de processchool hoort. Omdat de beleidsopties en het toekomstvast beleid zonder directe betrokkenheid van de KvW ontwikkeld zullen worden is toch in essentie weer sprake van toepassing van het expertmodel. Echter ook nu kiezen we weer voor de workshopvorm als ontwikkelingsmethode, zodat het ontwikkelingstraject sterke overeenkomsten vertoont met een aanpak volgens de processchool. Er is voor gekozen om de beleidsontwikkeling in concurrentie met de KvW uit te voeren. De KvW heeft zelf ook beleid ontwikkeld voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW en terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren. De onderzoekers hebben hier bij hun exercitie echter geen kennis van gehad. Hierdoor is het mogelijk de resultaten van de door de onderzoekers gevolgde beleidsontwikkelingsmethode te vergelijken met het werk van de KvW. Belangrijkste verschil is natuurlijk dat de KvW bij de door haar gevolgde beleidsontwikkelingaanpak geen gebruik heeft gemaakt van scenario's.

Het plaatje hieronder beeldt het proces uit dat de onderzoekers zullen volgen bij de ontwikkeling van het dynamische beleid op basis van scenario's.



### Fase I

In het eerste gedeelte van het beleidsontwikkelingsproces zullen de onderzoekers samen met externe belanghebbenden op basis van de eerder ontwikkelde scenario's en met behulp van verschillende creativiteitstechnieken in een optiegeneratieworkshop van één dag ideeën voor handhavingsopties genereren. Tijdens een daarop volgende tweede workshop zullen de gegenereerde ideeën voor handhavingsopties door de drie onderzoekers worden geclusterd en aan de scenario's getoetst. Hierbij wordt het volgende schema als toetsingskader gebruikt. De tijdens de twee workshopdagen gevolgde stappen bij het ontwikkelen van beleid zijn:

Soort beleidsoptie	Scenario			
	I	II	III	IV
Robuuste beleidsoptie (goed in elk scenario)	++	+	+	+
Semi-robuste beleidsoptie (goed in drie scenario's)	++	--	+	+
Specifieke beleidsoptie (goed in één scenario)	0	--	-	++
Slechte beleidsoptie	--	--	--	--

#### Stap 1 – Presentatie scenario's en workshopdoel aan de workshopdeelnemers

De ontwikkelde scenario's worden aan de workshopdeelnemers gepresenteerd en het workshopdoel en de probleemstelling geïntroduceerd en uitgelegd.



*Stap 2 – Achtergronden rond het thema inventariseren*

Achtergronden rond het thema en achterliggende drijfveren van hoofdfactoren worden via creatieve technieken geïnventariseerd.

*Stap 3 – Genereren ideeën voor beleidsopties*

Vanuit verschillende invalshoeken en met behulp van verschillende creatieve technieken, waaronder brainwriting, brainstorming, geleide stimulatie en synectics worden zowel losse als scenariospecifieke ideeën voor handhavingsopties gegenereerd. De scenario's zijn hierbij zowel leidraad als inspiratiebron.

*Stap 4 – Clusteren van gegenereerde ideeën tot beleidsopties*

De gegenereerde ideeën worden geclusterd, als beleidsoptie benoemd en in hoofdcategorieën ondergebracht.

*Stap 5 – Toetsen van de beleidsopties aan de scenario's*

Per scenario wordt gekeken welk verwacht positief of negatief resultaat de verschillende beleidsopties zullen hebben. De resultaten worden in een optietabel samengevat.

*Stap 6 – Selecteren en toewijzen beleidsopties voor toekomstvast dynamisch beleid*

Aan de hand van de optietabel wordt gekeken welke beleidsopties per scenario goed scoren en welke implicaties dit voor het beleid in dat scenario heeft. Ook wordt bekeken welk scenario op het moment domineert. Daarna worden aan de hand van robuustheid beleidsopties geselecteerd die in alle vier de scenario's goed scoren (robuuste beleidsopties), beleidsopties die in drie scenario's goed scoren (semi-robuuste beleidsopties) en beleidsopties die enkel maar in specifieke scenario's goed scoren.

## **Fase II**

In de afsluitende tweede fase van het beleidsontwikkelingsproces zullen de onderzoekers op basis van de resultaten van de workshopdagen de gegenereerde beleidsopties samenvatten in een dynamisch beleid. Dit dynamische beleid geeft aan met welke beleidsopties nu al begonnen kan worden omdat ze robuust of semi-robuust zijn en hoe voorbereidingen getroffen kunnen worden om met specifieke beleidsopties op specifieke scenario's in te spelen. Deze tweede fase wordt afgesloten met het in rapportvorm uitschrijven van het door de onderzoekers ontwikkelde dynamische handhavingbeleid voor artikel 20 van de nieuwe DHW.



---

## Hoofdstuk 4

### De casus

---

#### 4.1 Artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet

In deze casus staat enerzijds artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet (hierna: DHW) centraal en anderzijds het handhavingsregime dat door de Keuringsdienst van Waren (hierna: KvW) ontwikkeld is om artikel 20 van de DHW te controleren en het handhaven.

##### Artikel 20

- Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Onder verstrekken als bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens begrepen het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.
- Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet sterke drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Onder verstrekken als bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens begrepen het verstrekken van sterke drank aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, welke drank echter kennelijk bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.
- Het is verboden in een slijtlokaal de aanwezigheid toe te laten van een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, anders dan onder toezicht van een persoon van 21 jaar of ouder.
- De vaststelling, bedoeld in eerste tot en met het derde lid, blijft achterwege, indien het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt. De vaststelling geschiedt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht, dan wel een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen document.

.....

Artikel 20 van de nieuwe DHW stelt verstrekkers van alcohol verplicht bij de verkoop van drank aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen of de aspirant koper de wettelijke minimum leeftijd voor het kopen van drank heeft bereikt. Voor zwak alcoholhoudende dranken (alcoholpercentage < 15%) als bier, wijn en mixdrankjes is de minimum verkoopleeftijd 16 jaar en voor sterk alcoholhoudende dranken zoals whisky, cognac en jenever 18 jaar. Controle op leeftijd mag volgens de nieuwe wet alleen achterwege blijven wanneer de vereiste leeftijd buiten twijfel is.

Artikel 20 is een aanscherping van de al langer bestaande bepaling dat geen alcohol verkocht mag worden aan jongeren die de eerder genoemde leeftijdsgrenzen van respectievelijk 16 en 18 jaar nog niet hebben bereikt.

De nieuwe Drank- en Horecawet is sinds november 2000 van kracht. Het is een wet met bepalingen omtrent het vergunningstelsel voor verstrekkers van alcohol. Wijziging van de oude DHW had naast deregulering, vereenvoudiging, aanscherping en het up-to-date brengen van wet- en regelgeving vooral als doel om het beleid gericht op terugdringing van het alcoholgebruik te intensiveren en aan te scherpen, zoals ook aangegeven in het regeerakkoord. Vooral het (toenemend) alcoholgebruik onder jongeren baart al geruime tijd zorgen en vraagt om concrete actie. Artikel 20 in de nieuwe DHW is hiervan een uitvloeisel.

De Keuringsdienst van Waren is via artikel 41 in de nieuwe DHW aangewezen als toezichthoudende en opsporende instantie voor de DHW. Overtreding van artikel 20 van de nieuwe DHW staat voortaan gelijk aan een economisch delict. Consequentie hiervan is dat de

KvW overtreders van artikel 20 van de DHW zowel mag berispen als beboeten. Voorjaar 2001 is door de Keuringsdienst van Waren een projectgroep “Controle leeftijdsgrenzen Drank- en Horecawet” in het leven geroepen. Deze projectgroep heeft een experimentele methodiek voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW ontwikkeld. Gedurende de zomer 2001 is met deze methodiek (het handhavingsregime) ervaring opgedaan en sinds september 2001 controleert de KvW actief op daadwerkelijke handhaving van de wet. De bedoeling is om aan de hand van lopende ervaringen de methodiek tot 1 januari 2001 verder te verfijnen. Naast de Keuringsdienst van Waren zijn het Openbaar Ministerie, de politie, de gemeenten en drankverkopende ondernemers direct betrokken bij naleving van de nieuwe alcoholwetgeving.

Zowel implicaties als effecten van de nieuwe Drank en Horecawet lijken ex ante in veel opzichten onduidelijk en onzeker, zoals het experimenteel team voor handhaving van artikel 20 van de KvW heeft vastgesteld. Het samenspel van relevante actoren, waaronder een reeks van verstrekkers, jongeren en hun ouders, de politiek en handhavende en beïnvloedende instanties, alsmede autonome ontwikkelingen op het gebied van demografie, normen en waarden, media e.d. is complex. Het Ministerie van Justitie heeft De Ruijter Management daarom gevraagd een aantal toekomstscenario's uit te werken voor de context waarbinnen artikel 20 van de nieuwe DHW en het handhavingsregime met betrekking tot artikel 20 van de DHW gesitueerd zijn.

De scenario's hebben als doel de effecten van artikel 20 van de nieuwe DHW en de door de KvW ontwikkelde handhavingsmethodiek voor artikel 20 van de DHW tegen de toekomst te evalueren en te bezien in het licht van de beoogde terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren. Vragen die daarbij spelen zijn: “Wat valt er te zeggen over de (toekomstige) handhaafbaarheid van artikel 20 van de nieuwe DHW?” en: “Wat valt er te zeggen over de effectiviteit van het ontwikkelde handhavingsregime voor artikel 20 van de nieuwe DHW?” Doel is tot een robuust(er) handhavingsregime te komen en een ex ante inschatting van de theoretische handhaafbaarheid van artikel 20 te geven.

## 4.2 Alcoholgebruik in Nederland

### Alcoholgebruik in Nederland<sup>9</sup>

Mensen drinken al sinds mensenheugenis alcohol. Ook in ons land is alcohol een populaire genotverschaffer. Onmiskenbaar zijn aan het gebruik van alcohol vele positieve aspecten verbonden. Zo is wanneer er iets gevierd moet worden alcohol een belangrijk smeermiddel en smaakmaker en het genot, het ontspannende effect, de ontremming en het saamhorigheidsgevoel van alcohol behoren tot de aangenaamheden van het leven. Daarnaast is aangetoond dat alcohol, in matige hoeveelheden genuttigd, positieve effecten op de gezondheid heeft. Echter de kern bij dit alles is *matig* en *verantwoord* alcoholgebruik. Alcoholgebruik kent namelijk ook allerlei minder prettige neveneffecten. Die treden met name op bij *onmatig* alcoholgebruik en *situationeel misbruik*. In het laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (overmatig) gebruik van alcohol door zwangere vrouwen, of gebruik van alcohol in combinatie met drugs en/of medicijnen.

Negatieve kanten van onmatig alcoholgebruik of situationeel misbruik zijn problemen in de sfeer van de openbare orde (o.a. vandalisme en openbare geweldpleging), toenemende criminaliteit, rijden onder invloed met groot risico op verkeersdoden en -gewonden, problemen en absentie op het werk, bedrijfsongevallen, mishandelingen en seksueel misbruik in huiselijke kring, dooddrinken, etc...

---

<sup>9</sup> Achtergrondinformatie ADHV “Alcoholalfabet”, uitgave Ministerie VWS (o.a. p. 62). Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 1-7. Algemene inleiding bij de eerste termijn, Minister VWS tijdens het Eerste Kamer debat DHW, p. 1-6.

In Nederland heeft het alcoholgebruik zich tussen 1960 en 1980 meer dan verdrievoudigd, waarna het gebruik in de jaren tachtig en negentig licht gedaald is en zich de laatste jaren gestabiliseerd heeft op ca. 670 glazen alcohol per jaar (dat is ca. 2 glazen alcohol per hoofd van de bevolking *per dag*). De helft van alle genuttigde alcohol bestaat daarbij uit bier dat hoofdzakelijk door (jonge)mannen wordt gedronken. Binnen het biersegment zelf hebben speciale biertjes de laatste jaren aan populariteit gewonnen ten faveure van het “gewone” pilsje. In totaal wordt in Nederland per jaar ca. 10 miljard gulden aan alcohol gespendeerd.

Uit onderzoek van VWS komt naar voren dat ca. 9% van de drankgebruikers in Nederland probleemdrinker genoemd kan worden. Contra-intuïtief blijkt dat veel van de problemen met alcohol door “sociale” drinkers worden veroorzaakt. Uiteindelijk staat 22% van alle politie-inzet in verband met overmatig of situationeel drankgebruik.

Uit onderzoek blijkt dat er een direct verband bestaat tussen veranderingen in het gemiddeld alcoholgebruik en de ontwikkeling en ernst van alcoholproblemen in de samenleving. Volgens velen spreekt het vanzelf dat er meer problemen ontstaan als de bevolking meer gaat drinken en minder als vice versa het gebruik daalt.

### **Alcoholgebruik onder jongeren<sup>10</sup>**

In tegenstelling tot de stabilisatie van het alcoholgebruik onder volwassenen is het alcoholgebruik onder jongeren het laatste decennium sterk toegenomen. Vooral de consumptie van “designerdrinks” (mix-drankjes, shooters, alcopops e.d.) is laatste jaren enorm in populariteit gestegen. Niet alleen wordt er in totaliteit meer gedronken door jongeren, ook het gemiddeld aantal keren per week en het gemiddeld aantal consumpties per gelegenheid is stevig gegroeid, vooral in de weekenden. In totaal gaat het om zo’n 1,8 miljoen jongeren in de leeftijd tot 18 jaar die op regelmatige basis alcohol nuttigen. Recent onderzoek van de Groningse GGD wees uit dat ca. 40 procent van de middelbare scholieren in de week van het onderzoek 1 tot 7 glazen alcohol had gedronken en 33% meer dan 7 glazen. Uit NIPO-cijfers blijkt dat in de leeftijdscategorie tussen de 15 en 18 jaar gemiddeld zo’n 9 glazen alcohol per stapavondje worden genuttigd. Het alcoholgebruik tijdens vakanties is nog extremer en ligt op ca. 20 glazen per dag (voor jongens). Uit NIPO-onderzoek uit 1997 komt naar voren dat 25% van de jongens tussen 15 en 25 jaar regelmatig excessief drinkt (15 glazen of meer).

Het grootste drankgebruik onder jongeren valt volgens onderzoek in de leeftijdscategorie van 16/17 jaar. Van de jongens tussen de 16/17-jaar drinkt 28% minstens 1 x p.w. 6 glazen of meer en van de meisjes 12% (recente CBS-cijfers). Vrijwel altijd gaat het hierbij om de weekenden (incl. de vrijdagavond). Ook onder de nog jongere jongeren blijkt alcohol flink populair te zijn. 13% van de 10/11-jarigen drinkt regelmatig alcohol en meer dan 30% van de jongeren ouder dan 12 jaar drinkt regelmatig meer dan 5 glazen alcohol *per keer*. Uit het onderzoek van de Groningse GGD bleek verder dat deze percentages nog steeds stijgende zijn. Al met al wijst onderzoek uit dat 9% van de mensen vanaf 16 jaar een alcoholprobleem heeft. Het streven van de regering is om dat percentage terug te brengen tot 8% in 2004.

Oorzaken die men ziet voor de toename van het drankgebruik onder jongeren zijn de toegenomen welvaart (meer baantjes, meer geld), de ruimere beschikbaarheid van drank o.a. door langere openingstijden, het ruime(re) assortiment van trendy drankjes waarbij de alcohol minder te proeven is, de behoefte aan kicks en ontremming (risicogedrag is leuk, plezierig, spannend en sociaal geaccepteerd), het bij de groep willen horen en de zeer slimme marketing en reclame van vooral de nieuwe hippe drankjes (jong en trendy, o.a. in uiterlijk). Met name meisjes zijn daarbij een belangrijke doelgroep. Meisjes houden namelijk meer van

---

<sup>10</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1998-1999, 25 969, nr. 6, p. 17. Achtergrondinformatie ADHV “Alcoholalfabet”, uitgave Ministerie VWS. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 9. Artikel ‘Shaken’, Consumentengids, oktober 2001. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 984, nr. 1, p. 5. Algemene inleiding bij de eerste termijn, Minister VWS tijdens het Eerste Kamer debat DHW, p. 1-6. ANP persbericht “Kinderen drinken steeds jonger alcohol”, 29-11-2001.

zoet dan jongens. De hoge prijs van designerdrinks van rond de f 10,- lijkt daarbij nauwelijks een rol te spelen. Ander punt is dat designerdrinks in tegenstelling tot bier makkelijk(er) door te drinken zijn. Over de behoefte aan kicks wordt in Tweede Kamerstukken beweerd dat risicogedrag van/onder jongeren in de hand wordt gewerkt door het ontberen van steun en controle van volwassenen. Hoe meer jongeren kwalitatief goede relaties kunnen aangaan met belangrijke anderen, des te kleiner is de kans op het vertonen van ernstig en persistent risicogedrag<sup>11</sup>.

Voor jongeren is (overmatig) alcoholgebruik extra riskant. Naast dat het tot relatief veel ongevallen en vandalisme leidt, is hun lichaam nog in de groei, extra gevoelig voor alcoholgebruik en leerprestaties raken ernstig beïnvloed. Ook blijkt overmatig en onbeheerst drankgebruik op jonge leeftijd een voorspeller voor alcoholproblemen op latere leeftijd te zijn. Verwacht wordt dat wanneer jongeren worden “gedwongen” minder alcohol te drinken het gebruik van non-alcoholische dranken zoals frisdranken, jus en watertjes navenant zal stijgen.

### **Naleving van de leeftijdregels<sup>12</sup>**

Met de naleving van de al veel langer bestaande leeftijdsgrenzen voor verstrekking van zwak alcoholische (16 jaar) en sterk alcoholische dranken (18 jaar) gaat het al heel lang niet goed. In 1998 is er een enquête geweest naar de naleving van de toen ook al geldende leeftijdregels. 85% van de jongeren onder de 16 jaar gaf aan dat het vrijwel altijd mogelijk was zwak-alcoholhoudende drank te bestellen. Echter 70% van de ondernemers gaf in datzelfde onderzoek aan dat jongeren onder de 18 jaar géén sterke drank in hun gelegenheid konden krijgen. 76% van de jongeren beweerde echter dat dit wel altijd mogelijk was. Uit andere onderzoekjes van o.a. de Nieuwe Revú en het Algemeen Dagblad bleek dat zelfs jongeren van 13 en 14 jaar zonder problemen aan alcohol konden komen; zowel in de horeca, als in de supermarkt en bij de slijter.

Het is dan ook geen toeval dat het handhavingregime dat op de leeftijdregels controleerde tot nog toe weinig voeten in de aarde had. Zonder verplichting tot leeftijdscontrole door de verstrekker van alcohol lag dit ook moeilijk. Het college van procureur-generaals gaf niet voor niets aan dat deugdelijke controle, vooraf en ter plaatse, door de verstrekker op leeftijd van de aspirant koper/consument een *conditio sine qua non* is voor optimale naleving en effectieve handhaving van de leeftijdregels<sup>13</sup>.

### **Campagnes tegen alcoholgebruik<sup>14</sup>**

Per 1999 waren er vier landelijke massamediale campagnes gericht op terugdringing van alcoholgebruik via voorlichting:

- Nationaal instituut voor gezondheidsbevordering en Ziektepreventie: Postbus 51 campagne “DRANK maakt meer kapot dan je lief is”. Kosten drie miljoen gulden p.j..
- Veilig Verkeer Nederland (3VWO): Campagne “Rij alcoholvrij”, gericht op volwassenen. Kosten twee ton p.j..
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat; “Rij alcoholvrij”, gericht op jongeren. Kosten twee ton p.j..
- Stichting verantwoord alcoholgebruik (STIVA) i.s.m. de Stichting Zelfregulering Alcoholbranche (STIZA): Leeftijdsgrenzen campagne “Drank kopen kent zijn leeftijd”.

---

<sup>11</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1998-1999, 25 969, nr. 6, p. 17.

<sup>12</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 6, p. 16. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 3, p. 14-16.

<sup>13</sup> Achtergrondinformatie ADHV “Alcoholalfabet”, uitgave Ministerie VWS, p. 53.

<sup>14</sup> Achtergrondinformatie ADHV “Alcoholalfabet”, uitgave Ministerie VWS.

Kosten 1 miljoen gulden p.j..

Campagnes 1 en 2 zouden ondertussen met elkaar samenwerken en campagnes 2 en 3 met elkaar zijn samengevoegd.

Naast de landelijke campagnes zijn er nog diverse regionale, vaak op evenementen gerichte campagnes, b.v. campagnes gericht op zomervakantievierders en studenten.

### **Invloed reclame op het alcoholgebruik<sup>15</sup>**

De totale bestedingen in Nederland aan alcoholreclame liggen op het moment op ca. f 600 miljoen gulden per jaar. Uit onderzoek is gebleken dat in landen met een verbod op televisiereclame voor gedestilleerde dranken (alcoholpercentage > 15%) het alcoholgebruik 16% lager is dan in landen zonder zo'n verbod. In landen met een totaal verbod op reclame voor alcohol ligt het gebruik nog eens 11% lager. In totaal komt dit dus op een 25% lager gebruik. Vooral jongeren blijken gevoelig voor reclame en promotie. Promoties zijn bijvoorbeeld gelegenheden (discotheken, cafés, festivals e.d.) waarbij jongeren ongevraagd gratis nieuwe drankjes door "plezierig" ogende promotieteams aangeboden krijgen.

De minister van VWS heeft ondertussen afspraken met de alcoholfabrikanten gemaakt over verder beperking van de marketing van alcoholhoudende dranken. Alcoholmarketing en –reclame mag qua inhoud en vorm niet meer gericht zijn op minderjarigen. Dit geldt zowel voor evenementen als media. Op muziekszenders op radio en TV die zich vooral op jongeren (Radio 538, TMF, etc...) richten mag helemaal geen reclame meer voor alcohol worden gemaakt.

### **Consumptie- en verkoopplaatsen<sup>16</sup>**

Het leeuwendeel van de alcoholhoudende dranken wordt in de detailhandel gekocht en thuis gedronken. Van de detailhandelsbestedingen liep in 1999 40% via de slijter, 50% via de supermarkt en 10% via SRV-achtige rijdende verkooppunten. Jongeren drinken echter vooral buitenhuis. Een belangrijk deel van hun drankgebruik vindt daarbij plaats bij sportclubs. Zo wordt maar 30% van hun bieromzet in de normale horeca genuttigd. Het volgende tabelletje geeft aantallen verstrekkingpunten van alcohol per soort aan (per 1999).

<b>Type verstrekkingpunt</b>	<b>Aantal</b>
Reguliere horeca	17.000
Restaurants	13.200
Levensmiddelenwinkels	8.000
Sportkantines in eigen beheer	8.000
Cafetaria's en snackbars	6.400
Buurt- en verenigingshuizen	5.000
Slijterijen	3.300
Hotels	2.200
Commerciële sportkantines*	2.200
Warenhuizen	300
<b>Totaal</b>	<b>67.600</b>

\*Onder sportkantines vallen b.v. ook stadions, zwembaden e.d..

Daarnaast zijn er jaarlijks nog ca. 6.000 tijdelijke verstrekkingpunten vanwege evenementen

<sup>15</sup> Algemene inleiding bij de eerste termijn, Minister VWS tijdens het Eerste Kamer debat DHW, p. 13-14, p. 28-30.

<sup>16</sup> Achtergrondinformatie ADHV "Alcoholalfabet", uitgave Ministerie VWS.

en vakantie.

## 4.3 De nieuwe Drank- en Horecawet

### **De belangrijkste bepalingen in de nieuwe Drank- en Horecawet<sup>17</sup>**

- De verstrekker is verplicht aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen of de aspirant-koper de vereiste leeftijd heeft. De leeftijdsgrenzen gelden voortaan ook voor indirecte verstrekking.
- Er is een verplichte vermelding van de leeftijdsgrenzen bij alle verkooppunten van alcohol.
- In levensmiddelenzaken moet er een voor het publiek duidelijke scheiding zijn tussen alcoholhoudende en alcoholvrije dranken.
- Er mag geen alcohol meer worden verkocht in niet levensmiddelenzaken, tankshops en winkels in restaurants langs de (auto)snelweg.
- De bepalingen van de Drank- en Horecawet zijn voortaan strafbaar via de Wet op de Economische Delicten.
- Gemeenten kunnen een vergunning intrekken als de bepalingen van de Drank- en Horecawet niet worden nageleefd.
- Gemeenten kunnen de verkoop van alcohol in levensmiddelenwinkels tijdelijk verbieden (b.v. voor en na risicovolle voetbalwedstrijden).

### **Centrale doelstelling van het alcoholmatigingsbeleid van de overheid**

Centrale doelstelling in het beleid van de regering t.a.v. het gebruik van alcohol is de preventie van gezondheidsrisico's die voortvloeien uit het gebruik van alcohol. Aanbodbeperking van alcoholhoudende dranken vormt een logisch onderdeel van dit beleid. De maatregelen in de nieuw doorgevoerde DHW zijn zowel gericht op matiging van het alcoholgebruik in het algemeen, als op het voorkomen van misbruik in specifieke risicosituaties en het gebruik (misbruik) van alcohol door kwetsbare groepen, zoals jongeren en zwangere vrouwen.

### **Ons alcoholbeleid in internationaal perspectief**

In 1992 heeft de Nederlandse regering zich gelijk aan alle andere Europese lidstaten van de Wereldgezondheidsorganisatie gebonden aan uitvoering van het Europese Alcohol Actie Plan. Het Europese Alcohol Actie Plan bepleit een intensiever alcoholbeleid, onder meer door middel van stringentere nationale wetgeving en meer internationale samenwerking. Eind 1995 hebben de Europese lidstaten van de Wereldgezondheidsorganisatie unaniem een "European Charter on Alcohol" aangenomen. Het Nederlandse alcoholmatigingsbeleid spoort grosso modo met de inhoud van dit Handvest. De doorgevoerde wetwijzigingen in de nieuwe DHW vinden daarin steun. Alles bij elkaar hebben we na volledige inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving een controlesysteem dat min of meer vergelijkbaar is met de situatie in de Verenigde Staten, Noorwegen, Australië en het Verenigd Koninkrijk. In die landen schijnt het volgens de Minister van VWS heel redelijk te werken.

### **Verlaging alcoholpercentage alcohol**

Sinds de nieuwe Drank- en Horecawet worden dranken met een alcoholpercentage > 0,5% aangemerkt als alcohol (houdende drank), vroeger lag dit bij 1,5%.

### **Afschaffing van de ontheffingspraktijk in de nieuwe DHW<sup>18</sup>**

---

<sup>17</sup> Notitie van de Keuringsdienst van Waren Zuid, Afdeling Signalering Samengestelde Producten.

<sup>18</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 3, p. 17.



Er werd in het verleden op ruime schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing van een aantal vergunningsvoorwaarden en verbodsbepalingen waaronder eisen t.a.v. de leeftijd van de bedrijfsleider/beheerder, het verbod op gelijktijdig tappen en slijten en de mogelijkheid om alcoholhoudende drank in gewone winkels te verkopen. In het licht van de wenselijke vermindering van bestuurslasten is besloten de ontheffingsmogelijkheden in het kader van de nieuwe DHW te laten vervallen.

### **Ontwikkeling van de alcoholwetgeving**

Al in 1989 had VWS een compleet nieuwe ontwerp Alcoholwet gereed. Door tegenkrachten van o.a. het ministerie van EZ<sup>19</sup> duurde het tot 1999 voordat de nieuwe DHW door het parlement was geloodst. Onder ander bevatte de nieuwe wet een totaalverbod op verkoop van alcohol via benzinstations en daaraan verbonden winkels. Een verbod op happy hours was toen echter nog niet aan de orde. Nu is het zelfs zover dat een meerderheid van de Tweede Kamer een verbod wil op happy hours en alcoholpromotie gericht op jongeren. Van happy hours en piekuren (alle consumpties kosten 1 gulden) is bekend dat ze het drankgebruik onder jongeren sterk stimuleren<sup>20</sup>. Daarnaast zou een Tweede Kamermeerderheid nu vinden dat er een speciale identificatiekaart, voorzien van pasfoto voor de jeugd moet komen, waarmee jongeren zich moeten identificeren als ze drank willen kopen. Directeur J. Claes van Horeca Nederland merkt hierover op dat steeds meer jongeren naar sportkantines vluchten als de happy hours in commerciële horecagelegenheden worden afgeschaft. En sportclubs zijn volgens hem slecht aan te pakken omdat ze vaak een lokale wethouder in hun bestuur hebben. Claes verwoordt de mening van de Horecabranche (Koninklijke Horeca Nederland), die overigens slechts een organisatiegraad van ca. 30% kent. De commerciële horeca verenigt in de Koninklijke Horeca Nederland geeft op het moment dan ook weinig steun aan de gedachte om Happy Hours te verbieden<sup>21</sup>.

### **Effect van de nieuwe voorschriften**

Bij een volledige naleving van de nieuwe voorschriften voor jongeren zou volgens de Minister van VWS een daling van de bierconsumptie van 0,3% optreden. Een andere doelstelling die de regering met de nieuwe DHW denkt te bereiken is terugdringing van het percentage probleemdrinkers van 9% naar 8%. Intensivering van de verslavingszorg is hierbij een tweede belangrijke peiler bij realisatie van deze doelstelling.

### **Controle en toezicht op de DHW<sup>22</sup>**

Het zwaartepunt voor de controle van de nieuwe alcoholwetgeving zal bij de KvW komen te liggen. In de artikelen 41 en 3 van de nieuwe DHW worden ambtenaren van de KvW aangewezen als toezichthouder respectievelijk buitengewoon opsporingsambtenaar inzake de DHW. Andere direct betrokkenen in het krachtenveld van toezicht, opsporing en naleving zijn de gemeente (B&W), de ondernemer zelf, het OM en de politie. De politie wordt o.a. door B&W in het kader van ordehandhaving bij o.a. horecaondernemers aangestuurd. Hoewel de politie niet (direct) als toezichthouder voor de DHW is aangewezen wordt dit wel door de minister bij toekomstige wetswijziging overwogen. Overigens is de politie als algemeen opsporingsambtenaar altijd al gerechtigd op te treden bij overtreding van de DHW. B&W gaat verder nog over de vergunningen aan de ondernemer. Daarnaast kan de Burgermeester als hoofd van de politie, diezelfde politie inschakelen bij ordehandhaving van openbare gelegenheden waaronder horeca. De KvW controleert weer het vergunningbeleid

---

<sup>19</sup> Achtergrondinformatie ADHV "Alcoholalfabet", uitgave Ministerie VWS, p. 8.

<sup>20</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 6, p. 17.

<sup>21</sup> Achtergrondinformatie ADHV "Alcoholalfabet", uitgave Ministerie VWS. ANP, 10 oktober 2001 (zie Metro, 10 oktober 2001).

<sup>22</sup> Notitie 'Verantwoordelijkheden actoren DHW', Marian Smink, 30 aug. 2001.

van de gemeente (B&W). Het OM heeft een belangrijke rol als vervolger van overtredingen van de DHW en aanstuurder van politie en KvW bij hun opsporingstaken en -bezigdheden.

### **Handhaving van de DHW door de KvW**

De KvW richt zich bij het toezicht op naleving van de DHW met name op gemeenten. Het toezicht op de vergunningverlening door gemeenten wordt uitgeoefend door 9 buitendienstmedewerkers. Daarnaast worden er inspecties uitgeoefend op projectmatige basis, b.v. controle op de verkoopverboden bij tankstations en de non-food sector, controle bij vergunningsplichtige bedrijven en controle van leeftijdsgrenzen. Per 1 januari 2002 zal de bestaande formatie voor de controle op de DHW, die uit een paar honderd bijzondere opsporingsambtenaren bestaat, zijn aangevuld met ongeveer 45 formatieplaatsen<sup>23</sup>. In de loop van 2002 zullen daar nog ca. 20 formatieplaatsen bovenop komen.

### **Niet commerciële horeca<sup>24</sup>**

Bij sociale hygiëne gaat het vooral om het scheppen van randvoorwaarden in de sfeer van de openbare volksgezondheid. Dit moet gasten/klanten helpen op een verantwoorde manier met elkaar te verkeren zonder dat negatieve bijverschijnselen zoals drugsgebruik, dronkenschap en agressie daar afbreuk aan doen. In de nieuwe DHW is als regel opgenomen dat verenigingen met een bar in eigen beheer (niet commerciële horeca) een bestuursreglement moeten hebben. Het bestuursreglement moet waarborgen dat in sportkantines e.d. verantwoord alcohol wordt verstrekt. Onderwerpen die in het bestuursreglement dienen te zijn opgenomen zijn beperking van het assortiment alcoholhoudende dranken, het beleid ter promotie van alcoholvrije dranken en de voorschriften voor de prijs van alcoholhoudende en alcoholvrije dranken. Aanwezigheid van een bestuursreglement is een voorwaarde voor vergunningverlening aan kantines e.d.. Vooral in de sportsector is het logischerwijs van belang dat verantwoorde verstrekking van alcohol aan jongeren plaatsvindt.

### **Leidinggevenden<sup>25</sup>**

In de nieuwe DHW zijn begrippen als “bedrijfsleider” en “beheerder” vervangen door het meer algemene begrip *leidinggevende*. De leidinggevende en niet de individuele barman of het individuele winkelpersoneel is aansprakelijk voor de DHW. Bij overtreding van de DHW is hij strafbaar. Onder leidinggevende wordt voortaan ook heel duidelijk de ondernemer die een horeca-etablisement, slijterij of supermarkt uitbaat verstaan. Met het benoemen van de ondernemer als (een) leidinggevende kan er geen misverstand meer bestaan over de verantwoordelijkheid die de ondernemer heeft t.a.v. naleving van de nieuwe DHW door hem/haar. Voor leidinggevenden gelden de volgende eisen krachtens artikel 5 van de DHW:

- Niet onder curatele staan.
- Minimaal 21 jaar zijn.
- Niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.
- Voldoen aan het Besluit “Eisen zedelijk gedrag”.
- Voldoen aan het Besluit “Kennis en inzicht van sociale hygiëne”.

Deze eisen gelden dus ook heel duidelijk voor de ondernemer, zelfs als een andere leidinggevende de dagelijkse of operationele leiding heeft. Verder is bij amendement afgesproken dat voor niet commerciële horeca (sportkantines e.d.) geldt dat minimaal twee

---

<sup>23</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 6., p. 18. Bijdrage KvW werkgroep gemeente Amsterdam t.a.v. alcoholbeleid Projectgroep ‘Intensivering handhaving Drank- en Horecawet’, 29 augustus 2001.

<sup>24</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 13. Algemene inleiding bij de eerste termijn, Minister VWS tijdens het Eerste Kamer debat DHW, p. 56.

<sup>25</sup> Achtergrondinformatie ADHV “Alcoholalfabet”, uitgave Ministerie VWS.

leidinggevende moeten beschikken over kennis en inzicht van sociale hygiëne.

Voor bestuurders van BV's geldt dat allen aan de leidinggevenden eisen moeten voldoen (zie hiervoor). Dit geldt voor het niveau van de werkmaatschappij wanneer er sprake is van een holding. Voor een Vennootschap onder Firma liggen de eisen voor de ondernemer-leidinggevende bij alle vennoten. Overigens vallen bestuurders van niet commerciële horecagelegenheden niet onder het begrip leidinggevende.

### **Andere leeftijdsregels in de nieuwe wet**

De nieuwe DHW kent een wettelijke grondslag voor de mogelijkheid om via een Algemene Maatregel van Bestuur de leeftijdsgrens van 16 jaar voor personeel in horecagelegenheden zo nodig te verhogen tot 18 jaar. Deze regel is doorgevoerd omdat dit problemen kan voorkomen bij nee-verkopen. Het kan namelijk (te) moeilijk blijken voor jongeren van 16/17 jaar om leeftijdgenoten adequaat drank te weigeren bij overtreding van de regels. Verder dienen leidinggevenden van horecagelegenheden uit hoofde van de nieuwe wet minimaal 21 jaar te zijn (was 25 jaar).

### **Flankerend beleid<sup>26</sup>**

Het handavingsregime en de nieuwe DHW staan niet op zichzelf. Via flankerend beleid op zowel landelijke als lokaal niveau streeft de overheid naar terugdringing van het alcoholgebruik, specifiek bij/onder jongeren. Landelijk zijn naast de ministeries van VWS en Justitie nog verschillende andere ministeries, al dan niet in samenwerking met elkaar, actief op het terrein van terugdringing van het alcoholgebruik. Belangrijke bestanddelen van het (flankerend) beleid zijn:

- Oprichting van een landelijk meldpunt voor overtredingen van de DHW, in het bijzonder op het vlak van leeftijdsgrenzen.
- Concentratie van controle-activiteiten op zogeheten populaire hot-spots.
- Informatieverschaffing, voorlichting en preventie richting jongeren, gemeenten, verkopers en andere betrokken intermediairs.
- Streven naar een aanpak van best-practices: wat werkt waar (qua alcoholterugdringingsbeleid) erg goed en hoe kunnen we deze kennis ergens anders en voor andere gebieden gebruiken?
- Voorbereiding van nieuwe wetgeving inzake scherpere sancties bij recidive waaronder bestuurlijke boetes, hogere boetes, vergunningintrekking en tijdelijke of voorwaardelijke sluiting van de locatie.
- Zorgen dat lokale toezichthouders waaronder gemeentebeambten bij hun reguliere (toezichthoudende) activiteiten tevens het toezicht op de naleving van de DHW meenemen. Wellicht zelfs kan integratie met het bestaande politiewerkzaamheden worden bereikt.
- Opzetten c.q. intensiveren van de voorlichting gericht op de omgeving van de jongeren (ouders, opvoeders, sportverenigingen, jongerencentra, scholen, etc.).
- Intensivering van de voorlichting op scholen via leerkrachten.

De minister van VWS merkt hierbij nog op dat de nieuwe wet alleen maar kans van slagen heeft als voorlichting in voldoende mate gepaard gaat met controle op de gestelde regels.

### **Vraagtekens bij de beoogde handhaving door de KvW van artikel 20?**

Voordat een besluit gevallen was over uitbreiding van het aantal formatieplaatsen bij de KvW i.v.m. naleving van artikel 20 van de nieuwe DHW sprak de minister van VWS in de 2<sup>e</sup> kamer

---

<sup>26</sup> Eerste Kamerstukken, vergaderjaar 1999-2000, 25 969, nr. 40b, p. 12-14. Achtergrondinformatie ADHV "Alcoholalfabet", uitgave Ministerie VWS.

haar twijfel uit over de handhaafbaarheid van de nieuwe DHW. Ze zei: “De intensivering van de controlecapaciteit van de Keuringsdienst van Waren is van groot belang voor goede controle en handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW. Wanneer echter met een wat ruimere blik naar deze maatregelen wordt gekeken dringt zich de vraag op of de voorgestelde aanpak wel de meest effectieve is. Er is een groot aantal te controleren verkooppunten en horecagelegenheden, die vooral in het weekend bezocht zullen moeten worden. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de inzet van een beperkt aantal controleurs wel voldoende effect zal sorteren”, aldus toentertijd de minister van VWS.

### **Jongere verantwoordelijk, of verstrekker?**

De regering heeft er bewust voor gekozen in de nieuwe DHW alleen de verstrekker van alcohol strafbaar te stellen voor overtreding van de leeftijdregel. Het strafbaar stellen van de jeugd zou volgens haar afbreuk doen aan het leggen van de verantwoordelijkheid waar die behoort te liggen: bij de verstrekker van de alcohol, die schept namelijk de gelegenheid<sup>27</sup>.

### **Draagvlak voor de nieuwe maatregelen<sup>28</sup>**

Vanuit de alcohol- en de horecabranche, alsmede vanuit de levensmiddelenbranche bestaan er eigenlijk geen weerstanden tegen intensivering van de handhaving van de bestaande leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar voor alcoholverkoop, aldus de minister van VWS in de Tweede Kamer. Het overlegplatform Drank- en Horecawet heeft namens nagenoeg de gehele alcoholbranche laten weten thans actief aan de naleving van de voorgestelde leeftijdsgrenzen te willen bijdragen. Overigens keerde de alcoholbranche zich in eerste instantie heel duidelijk tegen wijziging van de DHW, met als uitzondering de zelfstandige slijters die wel grotendeels achter de nieuwe wetsvoorstellen stonden. Continue commitment bij de betrokken ondernemers in de alcoholbranche en het verkooppersoneel zal worden nagestreefd via her- en bijscholing alsmede voorlichtingmateriaal. Medewerking van de brancheorganisaties is hiervoor vereist. Naast de brancheorganisaties van alcoholverstrekkers zijn ook de Nederlandse Gemeenten, provinciale overlegorganen en de verschillende preventieorganisaties (Veilig Verkeer Nederland, Stichting Alcohol Preventie e.d.) bij de wetvoorbereiding geconsulteerd. De preventieorganisaties staan volledig achter de nieuwe wet en hebben zelfs voor verdergaande maatregelen gepleit. Ook sportorganisaties staan achter de nieuwe wet. Door de gemeenten zijn de wetsvoorstellen met gemengde gevoelens ontvangen. Met name zien zij problemen bij de handhaving van verschillende nieuwe regels in de wet<sup>29</sup>.

## **4.4 Voorlopige handhavingsregime voor art. 20 van de nieuwe DHW**

### **Het handhavingsregime<sup>30</sup>**

In het voorjaar van 2001 is de KvW gestart met de ontwikkeling van een methode “Controle leeftijdsgrenzen Drank- en Horecawet”. Hiertoe is een projectgroep geformeerd, bestaande uit een projectleider, 2 projectcoördinatoren, een handhavingsteam (11 controleurs en een teamleider) en enkele ondersteunende medewerkers. Hun taak is voorlopig vooral het ontwikkelen van een geschikte handhavingmethodiek. Per september 2001 is begonnen met daadwerkelijke controle en handhaving via steekproefsgewijze landelijke controles bij select

---

<sup>27</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 6, p. 15.

<sup>28</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 984, nr. 1, p. 7-8. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1989-1999, 25 969, nr. 3, p. 18.

<sup>29</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 18.

<sup>30</sup> Info KvW voor afdoeningsvoorstel OM artikel 20, Projectgroep ‘Intensivering handhaving Drank- en Horecawet’.

en a-select gekozen locaties. Bij de select gekozen locaties gaat het om risicovolle hot-spots. Tot 1 januari 2002 wordt de te hanteren handhavingmethodiek verder uitontwikkeld (tot die tijd zijn 1700 inspecties begroot) en vanaf 1 januari moet een volledig operationele handhavingmethodiek in werking zijn. Uiteindelijk worden in een volledig operationele situatie 21.000 inspecties per jaar nagestreefd. Per 1 januari 2002 zal de bestaande landelijke formatie voor de controle op artikel 20 van de nieuwe DHW worden aangevuld met 45 fte en in de loop van 2002 nog eens met ca. 20 fte. De inspecties die het leeftijdcontroleteam van de KvW volgens plan zal uitvoeren richten zich op:

- **Horeca**  
Cafes en discotheken  
Snackbars e.d.
- **Paracommerciële bedrijven**  
Sportkantines  
Wijk- en buurtcentra
- **Detailhandel**  
Supermarkten  
Slijterijen

De nu nog experimentele onderzoeksmethodiek bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. Observatie of de DHW wordt overtreden
2. Gesprek met jongeren bij wie twijfel over de leeftijd is
3. Gesprek met de ondernemer en PV (tenzij...)
4. Herinspectie na 2-4 weken bij overtredingen

Het geplande boeteregime dat bij een PV (Proces Verbaal) hoort naar aanleiding van overtreding van artikel 20 van de DHW bestaat uit een initiële boete van f 1.000,- en vervolgoetes van f 50,- (per jongere) bij herhaalde overtreding van de wet.

Op basis van ervaringen opgedaan tijdens afgelopen zomer kwam naar voren dat het geen moeite kost om met jongeren in gesprek te komen en dat deze gesprekken (tot dusver) probleemloos verlopen. Tot 1 september werden nog geen boetes uitgedeeld of processen verbaal opgemaakt. Gemikt wordt op een snel proefproces om te kijken of de gehanteerde onderzoeksmethodiek rechtsbestendig is.

### **Vragen bij de KvW met betrekking tot de nieuwe DHW en het handhavingsregime<sup>31</sup>**

Bij de KvW leefden tot voor kort diverse vragen met betrekking tot bepaalde bepalingen uit de nieuwe DHW. Bijvoorbeeld: “Wat is de precieze definitie van verstrekken?”, of: “Wat is de status van de verklaring van de jongere?”, of: “Moet je het ‘niet vaststellen van iemands leeftijd’ waarnemen of is een verklaring voldoende?”, etc... In overleg met het expertisecentrum van het OM in Haarlem zijn dergelijke vragen ten aanzien van de nieuwe wet en het controleregime zo goed mogelijk beantwoord. Antwoorden van het expertisecentrum op voorgaande vragen waren: “Bij verstrekken mag ook worden teruggeredeneerd. Je ziet een minderjarige een drankje drinken en aan de hand daarvan mag je concluderen dat er verstrekt is en de verstrekker in overtreding”, en: “Het vormt een onderdeel van de redenen van wetenschap. Het is echter geen officiële getuigenverklaring.”, en: “Voor een Proces Verbaal is het beter dat je het geheel waarneemt. Als je na ondervraging van de jongere erachter komt dat er niet gevraagd is naar een legitimatiebewijs, maar je hebt het zelf niet waargenomen, dan kun je alsnog een PV opmaken (b.v. supermarktsituatie), verzamel wel zoveel mogelijk bewijs (b.v. een kassabon)”. Etc...

---

<sup>31</sup> Notitie KvW, ‘Vragen artikel 20 DHW’, 3 september 2001.









---

## Hoofdstuk 5

# Scenario's voor artikel 20 van de nieuwe DHW

---

---

### 5.1 Inleiding

Op basis van observaties bij verstreckers en een klein aantal interviews is tijdens een tweedaagse workshop volgens de eerder beschreven scenariomethode (zie paragraaf 3.2) gewerkt aan een viertal scenario's. Hieronder staat een kort verslag van de uitkomsten van deze observatie en interviewronde<sup>32</sup> en een uitgebreid verslag van de ontwikkelde scenario's en de stappen er naar toe.

### 5.2 Resultaten van interviews en observaties

Er zijn in totaal dertien korte interviews gehouden met ouders, verstreckers van alcohol en jongeren. De geïnterviewden gingen naar school, werkten of woonden in Amsterdam, Eindhoven, Vianen of Laren. Onder de verstreckers van alcohol waren slijters, kroegbazen, bedrijfsleiders van supermarkten en caissières. Verder is er in Amsterdam bij twee slijterijen, twee supermarkten (onderdeel van grote ketens), twee kroegen en een snackbar geobserveerd. De globale uitkomsten van de interviews en observaties zijn als volgt.

#### Interviews

Tussen ouders waren grote verschillen in kijk op alcohol en het gebruik daarvan door (hun) kinderen. Eén ouder gaf aan het belachelijk te vinden dat (als) kinderen alcohol gebruiken en dat ze het haar zoon op geen enkele manier toestond of zou toestaan voordat die 16 was. Andere ouders zeiden juist dat ze er geen enkel probleem mee hadden als hun kinderen alcohol dronken, zelfs als ze nog heel jong waren (12 jaar). Sommige ouders kochten zelfs alcohol voor hun kinderen (o.a. Breezers). Alcoholgebruik onder kinderen kon je toch niet tegenhouden, ze kwamen er toch wel aan was hun opinie. En veel kwaad kon het toch niet. Bovendien was het een zaak van hun kinderen zelf. De overheid moest zich er niet mee bemoeien: “dat riekt naar conservatisme en inmenging in privé-aangelegenheden” vonden ze. Strengere controle vonden ze “maar belachelijk”. Ook op scholen was alcoholgebruik door of onder jongeren geen issue bij docenten.

Een slijter vertelde dat ze zich strikt aan de leeftijdsregel hield en altijd naar legitimatie vroeg wanneer ze twijfelde over de leeftijd. Ze was zeer voor de striktere handhaving van de leeftijdregel maar dacht dat het niet al te succesvol zou zijn door gebrek aan controle en ondersteuning door kroegbazen. Ze dacht ook dat jongeren net als verstreckers strafbaar waren. De strafmaat bij overtredingen kende ze echter niet, net als voor haar zelf niet. Later gaf ze toe toch niet altijd evengoed te controleren. Soms was het niet goed te zien of had ze het gewoon erg druk. Ook van personeel wist ze het niet zo goed.

Een bedrijfsleider bij een supermarkt gaf aan dat het op aanwijzing van hogerhand absoluut verboden was voor caissières om naar leeftijddocumenten e.d. te vragen. De hele alcoholproblematiek was nog in discussie bij hun directie. Een ander bedrijfsleider bij een andere keten kende de leeftijdregel, maar gaf toe dat er geen specifieke aandacht voor was bij hun supermarkt. Caissières zeiden niet de leeftijdregel te controleren en ook niet te snappen waarom of hoe dat moest.

---

<sup>32</sup> In bijlage A zijn de gehanteerde interviewprotocollen beschreven.

Een (jonge) kroegbaas vond de regels maar gezeur en zei dat ze daar in hun gelegenheid geen tijd voor hadden. Een andere kroegbaas (en ouder) zei juist zich zeer strikt aan de leeftijdregel te houden en dat hij ook niet toestond dat zijn kinderen alcohol dronken. Hij was zeer voor de leeftijdregel en voor strengere controle maar wist ook niet van de aanscherping van de wet. Hij twijfelde over het normbesef van collega's en de haalbaarheid van strengere controle: "Waarschijnlijk valt er toch niet echt wat aan te doen".

Jongeren gaven aan toch wel aan alcohol te kunnen komen en het gewoon thuis uit het krat te halen of van hun ouders te krijgen. Ook in cafés en supermarkten was het geen probleem aan alcohol te komen volgens hen. Als de regels strenger zouden worden zouden ze vriendjes en oudere broers of zussen vragen alcohol te kopen en op stiekeme plekken gaan drinken. Overigens was alcohol ook onder jongeren nauwelijks een issue, veel belangrijker was het voor een aantal om in de discotheek te komen terwijl ze daarvoor eigenlijk te jong waren. Wel dronken veel jongeren al op vroege leeftijd regelmatig, de geïnterviewde Marokkaanse jongen overigens niet.

### **Observaties**

Bij de supermarkten kwamen nauwelijks jongeren alcohol kopen (wel snoep en chips). Drie jongeren met ingeschatte leeftijd jonger dan 16 jaar kochten probleemloos bier, Breezers en wijn (voor vader of moeder?). Bij alledrie werd niet op leeftijd gecontroleerd. Bij de slijters kwamen geen jongeren voor alcohol gedurende de observaties.

In beide geobserveerde kroegen kwamen veel jongeren. Er stonden ook jongeren achter de bar. Het was erg druk (vrijdagmiddag). Leeftijden waren moeilijk in te schatten, maar er waren zeker ook scholieren. Er werd niet gecontroleerd op leeftijd. Er waren zeker een aantal jongeren die alcohol (bier, Breezers en Smirnoff Ice) dronken en kennelijk zonder problemen hadden gekocht.

## **5.3 Inventarisatie drijvende krachten en onzekerheden**

Tijdens een brainstorm en clustersessie door de drie onderzoekers kwamen de volgende negentien "drijvende krachten" naar voren. Deze krachten worden van groot belang geacht voor de maatschappelijke context waarin de KvW straks moet opereren. Binnen deze ontwikkelingen zien wij een aantal zekerheden en onzekerheden: ontwikkelingen waarvan de onderzoekers veronderstellen dat zij in de komende zeven jaar *zeker* dan wel *onzeker* zijn.

### **Demografie**

*Zeker:* De jongeren van nu zijn niet de jongeren van een aantal decennia geleden. De groep "jongeren" waar de DHW relevant voor is, is tussen de twaalf en zestien/achttien jaar. Immers, de groep jongeren onder de twaalf die drinken is naar onze inschatting erg klein en vanaf achttien mag alles gedronken worden. Deze groep is tegenwoordig voor een groter deel van allochtone afkomst en komt gemiddeld uit kleinere gezinnen. De islamitische jongeren krijgen over het algemeen het strenge gebod mee om helemaal niet te drinken en hopelijk maakt dit ouderlijk gebod op die leeftijd nog enige indruk. Het zakgeld en later geld door bijbaantjes, is nog steeds groeiend. De huidige situatie op de arbeidsmarkt (o.a. door de vergrijzing) maakt dat jongeren makkelijk een baan vinden, ook bij de verstrekkers. Achter de kassa bij de Albert Heijn moeten 16 jarigen toezien dat hun klasgenoten geen bier en designerdrinks kopen. En zeventienjarigen staan achter de bar en moeten het identiteitsbewijs controleren van vrienden.

*Onzeker:* Hoe de houding tegenover alcohol van de komende groep 12 tot 16/18 jarige zal zijn is onzeker. Waarschijnlijk is deze categorie erg gevoelig voor wat in de mode is. Momenteel zijn met name mobiele telefoons, roken, Harry Potter, house, internet en bands als K-otic in. Wat drank betreft scoren de zoete dranken als Breezers en Smirnoff Ice goed.

Het valt op dat de laatste tijd juist meisjes meer zijn gaan drinken. Maar het is de vraag hoe blijvend dit soort trends zijn.

### **Koopkracht jongeren**

*Zeker:* Hoewel sommige jongeren niet te beroerd zijn om het bier thuis gratis uit het krat te halen, is er om alcohol te kunnen nuttigen vaak ook geld nodig. En dit geld is een toenemende mate voor handen onder jongeren tussen de twaalf en achttien jaar. Geld is status momenteel en veel jongeren werken voor hun geld. Door de gestegen inkomens en de kleinere gezinnen is het voor veel ouders ook makkelijker geworden om meer zakgeld te geven. Daarbovenop komt dat voor veel jongeren geldt dat al dit geld puur voor consumptie uitgegeven kan worden. Uitgaven voor alcohol concurreren dan met uitgaven aan sport, sigaretten, beltegoed, snoep, film, etc.... Vooral het dure maar populaire mobiele bellen heeft in de afgelopen tijd al geleid tot een verschuiving ten koste van het roken. Voor bedrijven is er een grote slag om de “share of wallet” van de jongeren gaande. Trouwe klanten kun je immers niet vroeg genoeg werven.

*Onzeker:* Of jongeren voor al deze consumptie willen blijven werken, of liever sparen of thuis blijven is niet te zeggen. Dit hangt mede af van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Er is bovendien geen reden aan te nemen dat in de toekomst het zakgeld drastisch zal afnemen, het zal eerder toenemen zolang consumptie een belangrijk item in het maatschappelijke klimaat zal blijven. Of dit zo is, is echter onbekend.

### **Volwassen worden**

*Zeker:* De leeftijds categorie die door de wet wordt beïnvloed zit in de pubertijd, en leven in een overgangperiode naar het volwassen worden. In die leeftijd is het normaal om te experimenteren en je af te zetten tegen ouderlijk gezag. Als kind was je afhankelijk maar als puber moet je langzaam aan zelfstandig worden. Alcohol is een symbool van volwassenheid en door de DHW zelfs officieel als “ouderen” drank erkent! Voor pubers betekent dit dat alcohol een interessant fenomeen is om te verkennen. Dat is al eeuwen zo en zal ook wel zo blijven. Daarnaast is alcohol een vlucht uit de werkelijkheid in een vaak glamoureuze droomwereld.

*Onzeker:* Als jongeren zoveel drinken, is dat dan alleen een tijdelijk experiment en voor de lol, of is er iets fundamenteels aan de hand? Is het drankmisbruik een signaal naar de buitenwereld dat jongeren ongelukkig zijn en willen “vluchten”?

### **Agressie (veiligheid en geweld)**

*Zeker:* Alcohol ontremt en kan bij sommige ook de rem op geweld en agressie los laten. In het huidige politieke klimaat is veiligheid en (zinloos) geweld een belangrijk thema. In veel enquêtes in steden staat (on)veiligheid boven aan de lijst van prioriteiten van burgers. Alcohol wordt vaak door politici gezien als boosdoener. Bij voetbalrellen wordt in een alcoholverbod al snel als een “daadkrachtige oplossing” gezien. Maar agressie is zo oud als de mens en bij jongeren zit er van nature extra energie. Groepen jongeren (van met name jongens) zullen zich willen blijven profileren, net als destijds in de Westside Story.

*Onzeker:* De vraag is alleen hoe in de toekomst de scheidslijnen zullen gaan lopen, welke “arena’s en wapens” er zullen worden gekozen en welke middelen zullen worden gebruikt om de jongeren in te tomen.

### **Producenten alcohol**

*Zeker:* Producenten hebben er belang bij om klanten te kweken. Vooral bij bier wordt er al op jonge leeftijd gekozen voor het “eigen merk”. Via reclame en productinnovatie proberen de producenten de producten van elkaar te differentiëren. Tegelijk willen alcoholproducenten ook een goed imago, ook omdat ze negatieve effecten op de verkoop, bijvoorbeeld bij ouderen, willen vermijden. Te strenge regelgeving is ongewenst, dus zullen ze graag aan

“zelfregulering” doen.

*Onzeker.* Het is de vraag hoe producenten om zullen gaan met dit dilemma tussen verkoop en imago.

### **Nieuwe dranken**

*Zeker.* Net zoals er in de frisdranken continu geïnnoveerd wordt (Pepsi Max en Light, Red Bull en wie herinnert zich nog Cherrie Coke), gebeurt dit ook bij alcoholhoudende dranken. De Bacardi Breezers, Hooch, Smirnoff Ice etc zijn momenteel in de mode. Een paar zullen blijvertjes blijken te zijn, anderen zullen ongetwijfeld net zo snel weer verdwijnen als bijvoorbeeld Buckler. Wat blijft is de innovatiedrang van producenten. Er is immers veel geld gemoeid met de verkoop van alcohol.

*Onzeker.* De vraag is echter wat de volgende trend zal zijn. Komen er alcoholpillen, of drankjes met hallucinerende middelen. Of worden vreemde maar onschuldige drankjes als Xi, Rivella of Kamille Thee opeens populair?

### **Lifestijl**

*Zeker.* Mode en lifestijl zijn nauw met elkaar verbonden. Modes zijn snel wisselende maatschappelijke trends, terwijl een lifestijl zich iets langzamer ontwikkelt en de basis is voor segmentatie. Zo zijn piercings binnen bepaalde groepen met een specifieke lifestijl op een gegeven moment in de mode. En de gabber lifestijl gaat niet samen met een “kakker” lifestijl. Elke lifestijl heeft zijn eigen drankjes die stoer zijn (of juist niet).

*Onzeker.* In de toekomst kunnen lifestijlen en de kwantitatieve verhoudingen ervan in de samenleving, veranderen. Zo begint een meer “latin” georiënteerd lifestijl zich dominant te ontwikkelen, met Salsa, Breezers, Costa en Ricky Martin als uitingen. Dit als antithese van de hippie revival van de laatste jaren, met hoge schoenen, blote buiken, XTC en Lounge muziek als symbolen. Welke modes en lifestijlen aankomende jaren inraken is onbekend maar wel van grote invloed op het gedrag van jongeren.

### **Mode**

*Zeker.* Veel van het gedrag van jongeren hangt af van de mode. Voor tieners is het “erbij horen” van levensbelang. De juiste kleding, de juiste schoenen, wel of geen piercing, het zijn allemaal uitingen van je identiteit. Het drinkgedrag is daar een onderdeel van. Het is nog steeds zo, dat als je van voetbal houdt, je ook bier hoort te drinken. Een Cointrau of zelfs een rood wijntje op de tribune van FC Utrecht past niet echt. Gabbers drinken spa en slikken pillen, kakkers proberen graag een whisky. Tenminste, als dat binnen de gekozen lifestijl “in” is. Het laatste wat je wil als jongere is het “foute” drankje drinken (Chocomel) en excommunicatie te riskeren. Momenteel is alcohol bij veel groepen “in”.

*Onzeker.* Het zou goed kunnen dat wanneer ouderen eenmaal Breezers gaan drinken deze trend helemaal “uit” raakt. Misschien wordt “gezond” wel helemaal stoer. Wat de mode bepaalt weet niemand. Geen reclamecampagne kon Buckler nog redden na de gewraakte conference van Joep van 't Hek. Maar ondanks de grote reclamecampagnes van bijvoorbeeld Xi is dat nog steeds geen groot merk. Een “held”, reclame, toeval, etc.... Allerlei dingen spelen een rol bij wat wel of niet in de mode komt.

### **Media (en marketing)**

*Zeker.* Jongeren zijn een belangrijke doelgroep van de media. Yorin, BNN, The Box, Radio 538, allemaal kanalen gericht op jongeren, en wel omdat voor die doelgroep veel adverteerders te vinden zijn. Jongeren willen graag ergens bij horen en hebben de media nodig om te weten wat in is en wat niet. Een symbiotische relatie kortom. Helemaal omdat op jongeren gerichte zenders, en tegenwoordig ook websites, bemand worden door jeugdigen en hippe jongere ouderen.

*Onzeker.* Hoe de toekomst van het alcoholgebruik bij jongeren zich zal ontwikkelen zal dan

ook voor een groot deel afhangen hoe alcohol wordt gepositioneerd in de media. Incidenten kunnen hierin soms van doorslaggevend belang zijn. Toen Kim van Goede Tijden Slechte Tijden opeens vegetariër werd, had dat wel degelijk invloed op de eetgewoonten van tieners. Sommige omroepen vinden dat ze hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben, anderen niet.

### **Gezondheid**

*Zeker:* De relatie tussen alcohol en gezondheid is niet éénduidig. Weinig alcohol kan goed zijn, teveel is evident slecht, ook al is het een natuurproduct. Hetzelfde geldt voor zoete frisdrank, overgewicht is onder veel jongeren een groeiend probleem.

*Onzeker:* Zet de langzaam waarneembare trend naar een groter belang van gezondheid en natuurlijkheid zich in de toekomst door en hoe zal alcohol in dit opzicht gezien worden?

### **Verstrekkers**

*Zeker:* Net als producenten staan verstrekkers van alcohol voor het dilemma van klanten winnen versus het imago. Dit is natuurlijk erg afhankelijk van het soort verstrekker. Voor supermarkten, restaurants of kroegen gericht op ouderen is de omzet te behalen aan mensen onder de 16/18 te verwaarlozen ten opzichten van de omzet aan volwassenen. Voor hen is het risico van imagoschade snel groter dan de gederfde omzet. Daar is controle hooguit lastig: het kost tijd en het kan de betreffende klant affronteren. Echter, er is een kleine groep van sportkantines, buurtwinkels, specifieke kroegen en disco's die voor een aanzienlijk deel afhankelijk zijn van de consumptie van alcohol door jongeren. Deze groep kan een andere visie hebben op de eigen verantwoordelijkheid dan verstrekkers die minder belang hebben bij het jongerensegment.

*Onzeker:* Werken de verstrekkers actief mee inzake artikel 20, of zijn er bepaalde groepen verstrekkers die het beleid ondergraven?

### **Locatie**

*Zeker:* Jongeren zijn voor een groot deel “groepsdieren” en willen zelf beslissen waar en met wie ze samenkomen. Iedere groep heeft zijn eigen specifieke plekken. Locaties horen bij de leefstijl en zijn binnen die leefstijl mode afhankelijk. In de interviews werd door jongeren gesproken over “stiekeme” plekken als locatie voor het illegaal nuttigen van alcohol. In sommige dorpen/steden zijn er standaard plekken waar al jaren dezelfde type jongeren komen, daar waar er keus is kan het veel dynamischer zijn. De aard van de locatie beïnvloedt de veiligheid. Een openbare kroeg kent meer sociaal toezicht dan een donkere plek in een park of een verlaten schuur of industrieterrein.

*Onzeker:* Zal het gebruik van alcohol verschuiven en waar naar toe?

### **Controlemiddelen**

*Zeker:* De individualisering heeft de laatste decennia geleid tot een afname van de sociale controle. Niemand durft nog het kind van de buurman een draai om de oren te geven wanneer het zich niet gedraagt. In die zin zal het voor veel verstrekkers vreemd zijn om opeens wel normerend op te treden naar kinderen van vreemden. Aan de andere kant is er tegenwoordig steeds meer “institutionele” sociale controle. Er hangen overal camera's en via de mobiele telefoon is de locatie van iedereen met een mobieltje zo na te gaan. Ook door airmileskaarten, cookies op internet en pinpassen is er bij tal van instanties volop bekend over ons gedrag. Voor marketing doeleinden wordt deze informatie wel gebruikt. Het is niet onmogelijk om in de chipknip van de toekomst, of wanneer er straks met een mobieltje betaald kan worden, een identificatie met leeftijd in te bouwen waardoor leeftijdcontrole tijdens het betalen snel en goedkoop is voor de verstrekker.

*Onzeker:* Of de toepassing van technologische controlemiddelen politiek en maatschappelijk op (korte) termijn geaccepteerd wordt.

## Ouders

*Zeker.* Ouders zijn tegenwoordig vaker van allochtone afkomst, wat door het hoge percentage moslims waar alcohol verboden is, heel relevant is. Ook is er door het stijgende aantal tweeverdieners minder tijd van ouders voor jongeren. Het feit dat door de pil en abortus het hebben van een kind tegenwoordig vaker een bewuste keuze is, gecombineerd met dat de gezinnen kleiner zijn, maakt dat ouders steeds hogere verwachtingen van hun kinderen hebben. In een gezin van vijf kinderen is het niet zo erg wanneer er één wat minder presteert, maar als ouders met veel moeite één kind hebben, dan moet het ook perfect zijn. Ook het grote aantal gescheiden ouders draagt bij tot een sterkere “verwencultuur”. Liefde en aandacht, het vroegere kopje thee na schooltijd, worden afgekocht met betaalde naschoolse opvang en een scooter. De ouders, die zelf vaak uit de vrijgevochten hippietijd komen, hebben in het algemeen niet veel op met een streng anti-alcohol beleid voor hun kinderen. Geïnterviewde ouders gaven aan het anti-alcoholbeleid overdreven conservatieve bedilzucht te vinden en ondergraven actief het beleid. Verschillende geïnterviewde kinderen gaven aan zonder problemen alcohol van hun ouders te krijgen.

*Onzeker.* Hoe ouders in de nabije toekomst zullen omgaan met restricties rond alcohol aan kinderen en of de volgende generatie ouders, die is opgegroeide in de wat hardere jaren zeventig en tachtig, zakelijker en conservatiever zal zijn, en het overheidsbeleid meer zal steunen.

## Gedoogbeleid

*Zeker.* Gedogen is een Nederlandse uitvinding en past prima bij onze koopmansgeest. Maar het typisch Nederlandse gedoogbeleid, ooit een “export product”, staat sinds Volendam en Enschede hevig onder druk.

*Onzeker.* Het succes van “zero tolerance”-beleid van de Politie in New York begint langzaam ook in Nederland aanhang te krijgen. Het succes in de peiling van partijen als de VVD, Leefbaar Nederland en de lijst Fortuin lijkt te wijzen op het doorzetten van die trend. Maar misschien wordt over een paar jaar het gedogen wel weer gewoon gedoogd.

## Ruimte voor handhaving

*Zeker.* Het handhavingapparaat is overbelast. Politie, officieren van justitie en rechters hebben te kampen met lange wachttijden en stapels onafgewerkte dossiers. Het komt zelfs voor dat een parket spontaan alle winkeldiefstallen niet meer behandelt omdat het geen prioriteit heeft. Ook de politie laat veel zaken liggen door tekort aan personeel. Hier spelen niet alleen gebrek aan politieke wil of budgetten een rol, maar is het vooral de arbeidsmarkt die maakt dat men het werk niet aan kan. Het is onze verwachting dat het OM en rechters overtreding van de DHW in de praktijk een lagere prioriteit zullen geven dan bijvoorbeeld winkeldiefstal of rijden onder dronkenschap. Aan de andere kant denken wij dat lokale politici graag van de wet gebruik zullen maken om hun invloed op plaatselijke verstrekkers te versterken.

*Onzeker.* Het is niet ondenkbaar dat de DHW in sommige gevallen zal worden gebruikt als middel om verstrekkers onder druk te zetten, ook al heeft de irritatie bij de politici een andere aanleiding dan het verstrekken van drank aan jongeren. Hoe dit werkelijk zal lopen is echter onbekend.

## Flankerend overheidsbeleid

*Zeker.* De DHW en het handhavingsbeleid van de KvW staan niet los van andere overheidsacties. De succesvolle handhaving is afhankelijk van de medewerking van politie, lokaal bestuur, het OM en de rechtelijke macht. En naast de DHW heeft de overheid tal van andere instrumenten om drankmisbruik onder jongeren tegen te gaan. Zo heeft het beleid t.a.v. onderwijs, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en welzijn invloed op het gedrag van

jongeren. Het is duidelijk dat de overheid het drankgebruik onder jongeren in het algemeen als een probleem ziet en er duidelijk ook geld voor over om er wat aan te doen.

*Onzeker:* De vraag is echter hoe groot de politieke druk is om daadwerkelijk alle middelen in te zetten om een gedragsverandering in gang te zetten bij jongeren (en ouderen). Blijft het bij min of meer symbolisch verbieden van het alcoholgebruik onder jongeren en bestrijden van excessen? Of komen er fiscale heffingen a la het kwartje van Kok (maar nu voor bier), grote campagnes met hetzelfde miljoenenbudget als de alcoholindustrie hanteert, extra capaciteit voor justitie, etc...

### Over de grens (internationaal)

*Zeker:* Een groot deel van het Nederlandse overheidsbeleid is geënt op richtlijnen uit Brussel. Nederland staat in Europa bekend als liberaal en wanneer Nederland te veel afwijkt van de rest, is internationale druk te verwachten. Daarnaast zijn ook jongeren meer mobiel. Zelfstandige vakanties naar bijvoorbeeld Spanje zijn op steeds jongere leeftijd gebruikelijk. En juist in deze vakanties is er sprake van overmatig alcoholgebruik.

*Onzeker:* Hoe het buitenland tegenover het Nederlandse alcoholbeleid zal staan en welke druk ze zal uitoefenen op het alcohol- en druggebruik van Nederlandse jongeren en de export van drank en drugs. Ook is onzeker in hoeverre Nederland een (verder) drugsmeekka voor buitenlanders wordt. Of vice versa hoe het buitenland reageert op het excessieve drankgebruik van Nederlandse jongeren in hun land.

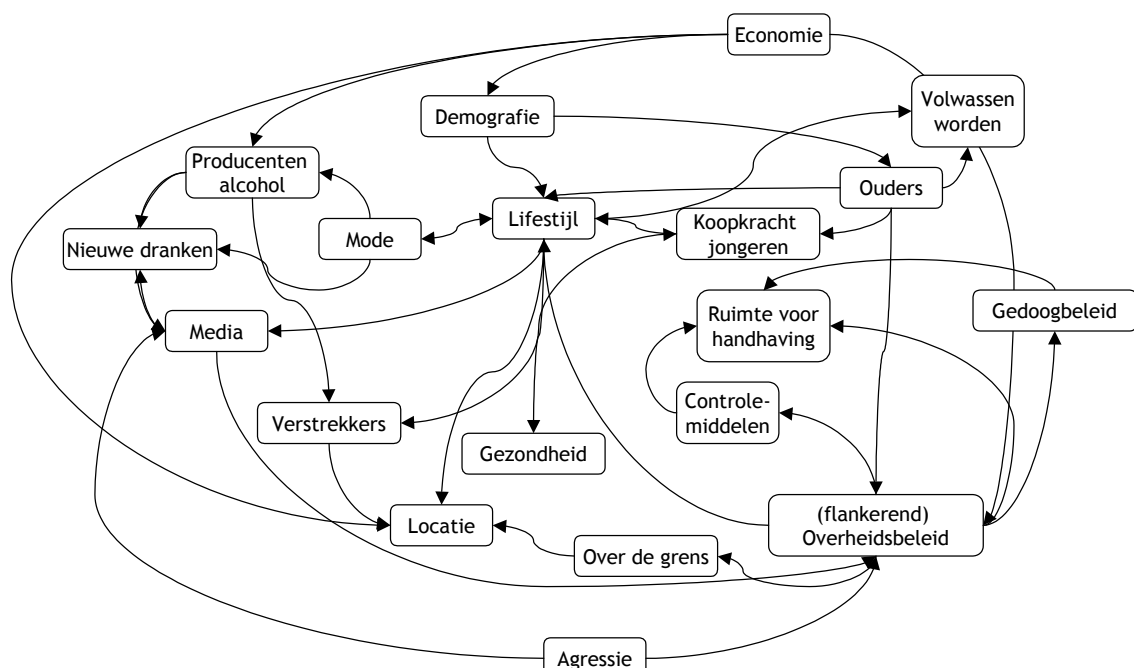
### Politiek

*Zeker:* In mei 2002 zijn er weer nationale verkiezingen. Verschillende combinaties van partijen zijn mogelijk en het is dus geenszins zeker dat we weer een paars kabinet krijgen. Verschillende partijen hebben verschillende ideeën over het belang van de DHW en het flankerende beleid.

*Onzeker:* Een nieuw kabinet kan strenger zijn, of minder streng. Tal van relevante variabelen in de DHW en het aanpalende beleid kunnen in de komende regeerperiode wijzigen.

### Samenhang van de drijvende krachten

De drijvende krachten staan niet op zich, maar beïnvloeden elkaar. Tijdens de workshop hebben de onderzoekers met elkaar besproken hoe de ontwikkelingen aan elkaar gerelateerd zijn (zie onderstaand schema). Dit helpt bij het selecteren van de kernonzekerheden later en bij het schrijven van intern consistente scenario's.

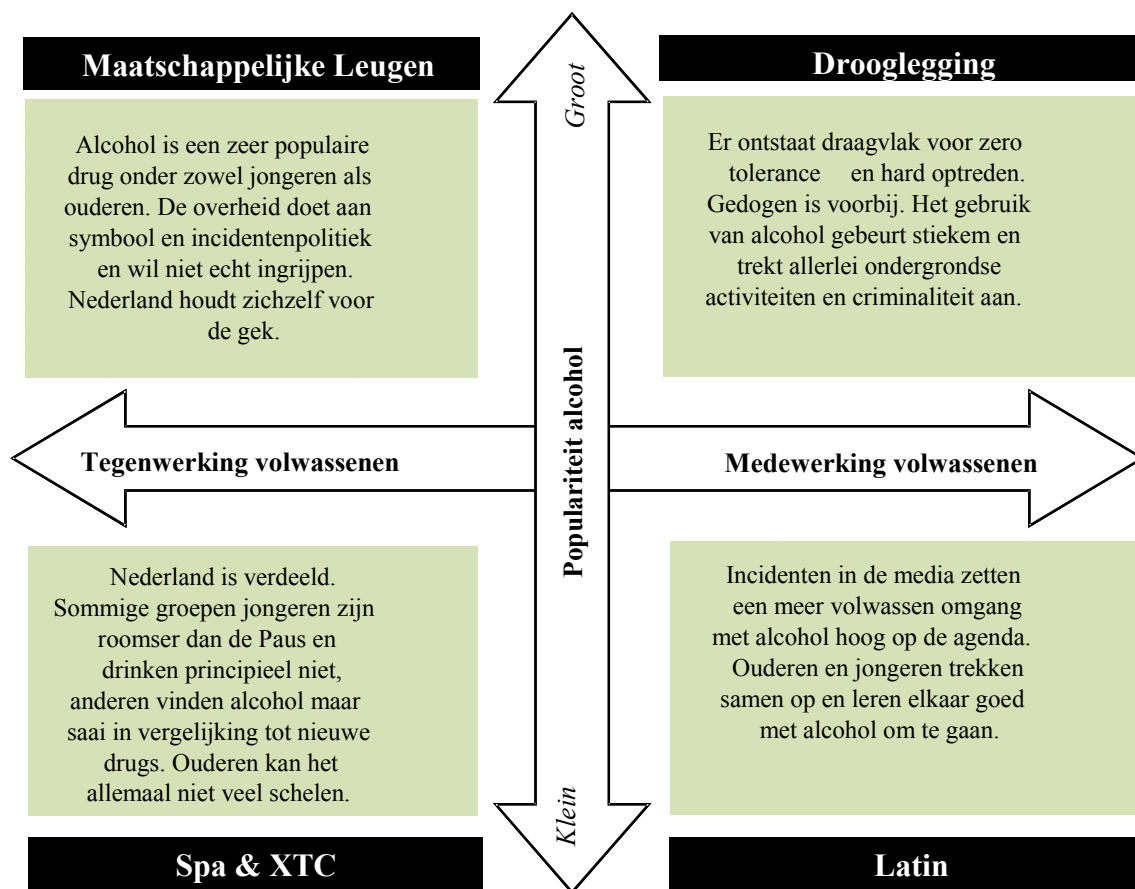


## 5.4 Kernonzekerheden en de scenariomatrix

De kernzekerheden zijn die onzekerheden die hoogste impact hebben. Wanneer we naar samenhang van de drijvende krachten kijken, blijkt dat het draagvlak bij ouderen sturend is voor zowel het politieke klimaat, als voor de mogelijkheden die jongeren wordt gegeven. Daarnaast is ode/lifestijl van grote invloed op de alcohol consumptie onder jongeren. Vandaar dat de onderzoekers de volgende twee onzekerheden als meest prominent hebben gekozen:

- De populariteit van alcohol onder jongeren, die groot of klein kan zijn
- De mate van medewerking of tegenwerking van volwassenen bij het anti-alcohol beleid

Tezamen geeft dit de volgende scenariomatrix:



Elk van de vier kwadranten geeft het eindbeeld van een mogelijke toekomst weer. Met behulp van alle drijvende krachten en rekenschap van hun onderlinge samenhang zijn de volgende vier scenario's uitgewerkt. Elk scenario beschrijft de ontwikkeling van 2002 tot 2007.

## 5.5 Scenario I: De Maatschappelijke Leugen

**2002:** De alcoholindustrie is druk met innoveren, zowel op het gebied van drankjes, als op het gebied van verpakking en lifestyle om de drankjes heen. Op drankgebied is van alles te koop; allerlei verschillende soorten buitenlandse biertjes, allerlei soorten designerdrinks, energizers met alcohol, een scala aan sterke drank uit de hele wereld, etc. En ook alle



lifestylen, hoe oppervlakkig soms ook zijn aanwezig. Van country, tot snel en van smooth tot latin. Alcohol is het middel om ergens bij te horen en jezelf een bepaalde identiteit aan te meten: "Je bent wat je drinkt". Sinds de alcoholindustrie de consumptiekracht van jongeren heeft ontdekt wordt deze volledig uitgenut. De alcoholindustrie en horeca-industrie tieren welig. De behoeften aan gezelligheid, ontremming, kicks en jezelf uiten via drank wordt volledig uitgebuit. En mensen roepen wel dat ze tegen (teveel) alcohol zijn, maar hebben toch niet echt veel zin om de gewoontes/gedragingen van zichzelf en anderen te veranderen. Gespletenheid en dubbelheid zijn troef. Wanneer mensen persoonlijk aangesproken worden op hun alcoholgebruik zeggen ze dat je het toch niet echt kan tegenaan en dat zij er ook niet veel aan kunnen doen. Je moet mensen tenslotte hun vrijheid en plezier gunnen en iedereen heeft tenslotte zijn eigen verantwoordelijkheid. Maar met hun politieke mond zeggen ze dat de overheid er natuurlijk wel wat aan moet doen en dat het de spuigaten uitloopt, zeker gezien de alom aanwezige overlast en resulterende opvoedproblemen. En het is ook zo ontzettend druk in de kantines, café's en supermarkten, er is helemaal geen tijd om te controleren op zoiets futiels als alcoholaankopen door jongeren, behalve als het uitkomt qua tijd natuurlijk. Trouwens het gros van de verstrekkers en caissières is nauwelijks achttien en om de vijf weken moet weer een nieuw iemand ingewerkt worden. Bovendien, de bedrijfsleiders en eigenaren zijn vaak ook niet ouder dan 30 jaar en hebben wel wat anders aan hun hoofd dan al dat moralistisch gezeur en ingewikkelde gedoe. Het is al moeilijk genoeg om aan voldoende personeel te komen en de klanten en geldschietters tevreden te stellen. Mensen voelen zich schuldig en objectief gezien loopt het alcoholgebruik onder jongeren de spuigaten uit: veel dronkenschap, zinloos geweld, slechte leerprestaties, agressie en vrijgezellenparty's van buitenlanders die speciaal in Nederland gepland worden omdat daar toch alles mag. Amsterdam is een vrijhaven voor losbandigheid, ongegeneerd zuipen en feestvieren. Het is een voorpost en alcoholtoegang voor de rest van Nederland en de wereld.

**2005:** Mensen die zich nog maatschappelijk betrokken voelen maken zich druk over de alcoholcijfers en gaan zich steeds schuldiger voelen. Op individueel niveau ergeren mensen zich groen en geel aan de ontstane situatie, maar vinden dat vooral anderen en de politiek er iets aan moeten doen. Ook het buitenland ergert zich aan Nederland, maar stuit op een muur van onwil om werkelijk iets aan het alcoholfeestje te doen. Nederlanders beschouwen de buitenlandse druk als een inmenging in haar binnenlandse aangelegenheden en een bedreiging van haar liberale verworvenheden. Nederlanders en de media hebben hun ziel verkocht aan de commercie. Het enige krantenuitgeversconcern dat Nederland nog rijk is voert een uitgekende marketingstrategie met een breed pallet aan kranten voor specifieke lifestyle en doelgroepen. Alle doelgroepen worden met hapklare nieuws, media en lifestylebrokken bediend. Ook de zeer welvarende jongerendoelgroep wordt niet uit het oog verloren met een scala aan bladen variërend van zeer ranzig tot zeer braaf. De Nederlandse jeugd is marketing en commercie gedreven, en zeer vatbaar voor modetrends. Elk jaar zijn er weer nieuwe hypes waar iedereen aan moet meedoen om er bij te horen. Over het alcoholgebruik onder jongeren wordt in alle bladen en kranten uitgebreid geschreven. De kranten staan vol met verhalen in de trant van: Laat die jongeren toch, Je kan toch niet zomaar kroegen sluiten, Die kinderen willen toch gewoon een leuke tijd hebben. En de werkgelegenheid dan? De horecabranche moet dat zelf maar oplossen, het verschuift anders naar andere drugs. Jongeren hebben een uitlaatklep nodig. Etc.... Er wordt incidenteel actie ondernomen die veelal als willekeurig en onrechtvaardig wordt ervaren. Achterliggende toon is dat het toch niet te veranderen is en dat mensen zich niet met anderen moeten bemoeien. Het enige waar draagvlak voor is zijn studies en experimenten, die overigens alleen maar het aan het gevoel van incidentenpolitiek bijdragen. In andere landen in de Europese Unie is het alcoholbeleid een stuk strenger en bewoners uit andere landen trekken naar Nederland vanwege de goedkope drank en de gewillige en losgeslagen vrouwen. We nemen onszelf niet meer serieus. Nederland is een decadent land waar het te goed gaat en orde en gezag ver te

zoeken zijn. Maar het legt ons geen windeieren: Baccardi is bezig diverse drankfabrieken in Groningen neer te zetten, de entertainment en vermaakindustrie doen het fantastisch, Big Booz programma's van Endemol veroveren de wereld en de oneindig lijkende Nederlandse filmreeks Costa is in heel Europa op TV. Het buitenland kijkt gefascineerd toe en neemt wanneer het hen uitkomt deel aan het Nederlandse feestje. De Randstand is het Las Vegas van Europa geworden, het buitenland spreekt er schande van. Iedereen geeft elkaar de schuld: brancheorganisaties geven de kinderen en ouders de schuld, ouders kijken maar de overheid, kinderen vinden dat ouders niet moeten zeuren want ouders drinken zelf ook, de politiek wijst weer naar de verantwoordelijkheid van de Horeca, etc...

**2007:** Drankindustrieën uit heel de wereld vestigen zich in het noorden van Nederland. De Hollanders zijn verslaafd aan alcohol, sex, geld, oppervlakkigheden en andere soorten drugs en spreken met dubbele tong. XTC, GBH, marihuana, alcohol, cocaïne, paddo's alles is met "enige moeite" overal met gemak te krijgen. Economisch gaat het prima. Nederland is voortdurend in extase, maar ook depressief, angstig en agressief. Ook het alcoholgebruik onder ouderen is vrijwel verdubbeld sinds 2001. Buitenlanders willen wel een paar dagen in Nederland zijn, maar zullen er nooit lang willen wonen vanwege de drukte en totale losgeslagenheid. Spanningen en geweldsincidenten zijn aan de orde van de dag. Aanslagen door islamieten op cafés zijn een frequent terugkerend verschijnsel. De islam heeft zich tegen Nederland gekeerd als het land van Sodom en Gomorra. Sommige Nederlanders worden islamitisch, omdat ze vinden dat het zo niet verder kan. De politiek zegt het drug en alcoholprobleem nu ernstig te nemen en er echt wat aan te gaan doen. Er komt een platform waaraan iedereen deelneemt en op participatieve wijze met elkaar praat. Er zijn diverse projectgroepen en nieuwe overlegorganen ingesteld en de Tweede Kamer denkt er over een parlementaire enquête te starten naar het mislukte alcoholbeleid van de verschillende ministers van VWS en Justitie. Al maanden wordt bij "Buitenhof" gediscussieerd hoe het toch verder moet.

## 5.6 Scenario II: Drooglegging

**2002:** Onder jongeren is het inmiddels doorgedrongen dat alcohol onder de zestien echt niet mag. Gelukkig is er altijd wel een krat bier bij een vriendje thuis in de buurt of wat Baccardi Breezers in de koelkast en zijn er tal van plekken waar jongeren samen kunnen komen om in het geniep van drank te genieten. Onder jongeren is alcohol heel normaal en hoort het bij de eigen levensstijl. Zelfs onder schooltijd, in de pauze, wordt alcohol genuttigd. Elke groep jongeren heeft zo zijn eigen drankjes waarmee het zich identificeert. De media speelt hier handig op in en stimuleert op allerlei trendy wijzen de populariteit van alcohol.

Ouders en politiek maken zich erg ongerust. Het wordt steeds duidelijker dat alcoholgebruik onder jongeren steeds extremere vormen aanneemt. Het blijft zelden bij een enkel biertje, de zoete alcoholpops en designerdrinks worden in grote hoeveelheden genuttigd. Zelfs de meisjes drinken tegenwoordig meerdere glazen alcohol per dag. En ook islamitische jongeren kunnen door de groepsdruk om er bij te horen de verleiding van alcohol niet weerstaan. Ouderen voelen zich schuldig, ze hebben immers door hun drukke banen te weinig tijd om goed toe te zien op wat hun kinderen doen. Het draagvlak voor streng en hard beleid neemt toe. Helemaal onder de vertegenwoordigers van moslimorganisaties. Verontruste autochtone en allochtone ouders vinden elkaar. Hollandse ouders wijzen hun kinderen op het voorbeeldgedrag van islamitische kinderen die vrijwel geen alcohol drinken. Het alcoholbeleid wordt steeds repressiever. Dit geldt trouwens voor alle terreinen van overheidsbeleid. Gedogen is na Enschede en Volendam definitief uit. Er moet echt iets gebeuren. De nieuwe regering van 2002 ziet in controle op de leeftijdsgrenzen een mooi middel om te laten zien dat ze de problemen serieus neemt. Via de scholen komen ouders

steeds meer in actie tegen alcoholmisbruik. Via o.a. de ouderraad wordt geëist dat leraren toezien op wat hun leerlingen aan alcohol gebruiken, helemaal nadat een aantal vreselijke incidenten en aan alcohol gerelateerde ongelukken dominant in het nieuws is gekomen. De Telegraafserie over alcoholmisbruik onder jongeren vindt gretig aftrek. Ouderen denken: “Die jeugd van tegenwoordig”. Ouderen zelf roken en drinken immers steeds minder.

**2005:** Voor de jongeren begint het net zich te sluiten. Onder de achttien kom je de kroeg of disco niet meer in. Verstrekkers kunnen zich het negatieve imago niet meer veroorloven en richten zich steeds meer op het volwassenen publiek waar meer te verdienen valt. Alcoholproducenten en Horeca Nederland zijn in het defensief en reageren met een streng zelfregulerend beleid. Ouders grijpen de DHW aan om kroegenbazen die het minder nauw met de anti-alcoholregels nemen via civiele procedures te dwingen hun gelegenheid te sluiten. Vooral de gelegenheden waar veel minderjarigen komen liggen onder vuur. Het begint echt onethisch te worden om geld te verdienen aan alcohol voor jongeren.

Thuis, op straat en op school spreken de ouders de jongeren steeds vaker op hun gedrag aan en nemen ze sancties wanneer ze overtreding van hun ouderlijk gezag en alcoholregels constateren. Steeds vaker zie je dat burens, hele families en zelfs buurten onder leiding van scholen en wijkcentra elkaar helpen om het ouderlijk gezag te herstellen en het losbandige gedrag van jongeren in te perken. Het wordt verboden om bepaalde baantjes te nemen en zakgeld wordt ingehouden. Overheidscampagnes, voorlichting en programma's leren ouderen en gemeentes hoe je het beste de jongeren kan aanpakken. De sfeer tussen jongeren en ouderen is om te snijden.

Ondernemende tieners zien een uitgelezen kans om bij te verdienen aan het ontstane gat in de markt. Ouder uitziende jongeren en broers en zussen kopen drank voor hun medescholieren. In parken en parkeergarages worden illegale drinkparties georganiseerd waar alles gebeurt wat god verboden heeft. Het is namelijk extra spannend geworden om dronken te worden met alles eromheen. Drinken is namelijk nu officieel iets voor volwassenen en als je als tiener als volwassen gezien wil worden moet je dus veel drinken. Drank is stoer. Helemaal op spannende en stiekeme plekken. En helemaal omdat de dronken jongens en meisjes op die plekken alle gelegenheid hebben om ook op seksueel gebied met elkaar te experimenteren. Menig park of parkeergarage verwordt een eigen Woodstock. Ook het buitenland lokt. De serie Costa maakt duidelijk dat de Costa del Sol de plek is om naar toe te gaan. Op internet zijn er sites waar jongeren met elkaar afspreken om naar feesten in het buitenland te gaan. Jeugdzenders BNN en Yorin maken van de gelegenheid gebruik om zich af te zetten tegen de ouderen en vinden het belachelijk dat ouderen beslissen dat jongeren niet mogen drinken. Reizen naar Antwerpen en Londen om je te laven en te feesten worden tot ergernis van de rest van de zenders en de politiek openlijk door deze omroepen gepromoot.

**2007:** Om toch de boel onder controle te krijgen is de accijns op alcohol flink opgeschroefd. De leeftijdkaart is ingevoerd en zonder pasje kom je onder de achttien geen dans- of drinkgelegenheden meer in. In supermarkten mag geen alcohol meer verkocht worden, alleen nog in slijterijen. Ook in sportkantines mag geen alcohol meer worden geschonken. Op overtreding door verstrekkers staan strenge maatregelen. De boetes zijn extreem hoog en met sluiting en vergunningintrekking wordt regelmatig bedreigd en ook daadwerkelijk uitgevoerd. Hoewel er door de moeilijker verkrijgbaarheid van alcohol wel enige verschuiving van alcohol naar andere drugs heeft plaatsgevonden, zo is het gebruik van marihuana onder strenge restricties nog steeds vrij, is alcohol nog steeds de meest populaire drug onder jongeren en zijn partydrugs als GBH, XTC e.d. door alcohol op grote achterstand gezet. In navolging van het strengere alcoholbeleid ligt nu ook het marihuana-beleid onder vuur. Verschillende coffeeshops zijn al gesloten en de trek van buitenlanders naar Nederlandse coffeeshops is nagenoeg opgedroogd. Eerder gaan Nederlandse jongeren naar het buitenland

waarbij vooral België en Frankrijk populair zijn.

De marge voor de illegale drankstokers en verkopers is steeds aantrekkelijker geworden en zijn die van XTC en andere synthetische drugs al lang voorbijgestreefd. Werken in de horeca en supermarkten wordt door jongeren geboycot of gebruikt om op illegale wijze aan drank te komen. De scheikundekits via internet verkopen goed. Niets zo stoer als zelfs je eigen bier of wodka te brouwen. Helemaal omdat de kans om blind te worden gezien wordt als een soort Russische roulette en dus spannend en stoer is. De eerste alcoholpillen duiken op, sommige daarvan blijken zeer gevaarlijk te zijn. Om deze situatie in de hand te kunnen houden groeit de markt voor toezichthouders en elektronische controlemiddelen razendsnel. Verschillende overheidsinstanties en particuliere diensten zijn intensief bij controle en naleving van de alcoholwetten betrokken. Alle partijen hebben veel belang bij de groeiende wapenwedloop en de leveranciers spinnen er garen bij. Op scholen zijn er onaangekondigde alcoholcontroles, net als bij fietsers en scooterrijders. De jongeren zijn immers in 2007 zelf ook strafbaar gesteld. Over heropvoedingskampen voor zware gevallen van alcoholrecidive wordt sinds enige tijd serieus gesproken. En ook het buitenland wordt steeds vaker ingezet om de aan alcohol verslaafde Nederlandse jongeren te traceren en lokaal te bestraffen.

## 5.7 Scenario III: Spa & XTC

**2002:** Onder jongeren wordt heel verschillende gedacht over alcohol. Sommige jongeren zijn lekker bezig met hun huiswerk, wonen bij hun moeder thuis en drinken daar een kopje thee. Andere jongeren roken wiet of snuiven coke met een trendy glaasje water. Voetballers en hockeyers drinken bier en islamitische jongeren Red Bull. Maar er zijn ook lounge- en Costa-jongeren die zweren bij Breezers, poppers en andere populaire mixdrankjes. Continu zijn jongeren bezig zich te onderscheiden, zich te profileren en ergens bij te horen. Er zijn net zoveel media als er jongeren zijn en het volgen van de populaire lifestyles en trends is een tweede natuur van jongeren geworden. Het begint daarbij al vroeg op school. Vooral meisjes zijn druk om al vanaf vroeg als ware glamourgirls door het leven te gaan. Britney Spears en Jennifer Lopez zijn belangrijke voorbeelden voor hen. De jongeren verenigen zich ook in groepen met een duidelijke identiteit. Het is belangrijk voor hen om ergens bij te horen. Onderling is zowel sprake van sterke competitie als grote saamhorigheid: wij jongeren tegen de ouderen is toch wel het gevoelsmatige motto onder jongeren. De jeugd is trots op zichzelf, dynamisch, sociaal ingesteld en druk bezig met te leven en het leven te ontdekken. Oud zijn en ouderen daar hebben ze weinig mee, zeker ook omdat die toch niet werkelijk tijd en interesse voor de jongeren hebben (al doen ze vaak wel alsof) en allerlei tegenstrijdige dingen beweren, kritiek leveren of het slechte voorbeeld geven.

De horeca speelt intelligent op allerlei jongerentrends in en kent ook een grote verscheidenheid aan speciaal op jongeren gerichte horecaconcepten, elk passend bij een specifieke identiteit en jongerendoelgroep. Locaties met een eigen sfeer en dynamiek spelen een belangrijke rol in het leven van jongeren en geven hun een houvast en plaats om te zijn. Muziekkeuze en muzieksoort zijn leidend binnen de jeugdcultuur. Er wordt zowel naar islamitische muziek geluisterd als naar Lounge, Progressive House, Latin Beats, Kane, Limp Bizkit en Hip Hop. Elke groep heeft zijn eigen kenmerkende muzieksoort. Specifiek op jongeren gerichte zenders als radio 538, Yorin, BNN en bladen als Yes en Break Out spelen hier handig op in. Voor media en marketingorganisaties is het belangrijk om zich met specifieke jongerendoelgroepen te identificeren. Jongeren zijn tenslotte een belangrijke bron van inkomsten.

Jongeren en ouderen hebben niet zoveel met elkaar. Ouderen zijn vooral druk met zichzelf, zijn bezig met hun leventje en carrière en weten vaak niet waar hun kinderen uithangen als ze van huis zijn. Wat ze uitspoken op feestavonden als vrijdag- en zaterdagavond ontgaat hun volledig, gelukkig misschien ook wel. Kinderen zijn uitbesteed aan naschoolse opvang,

crèches, kindermisje, oppassen etc... Ouders vinden dat werkgevers, school en overheid maar voor de kinderen moeten zorgen wanneer ze geen tijd hebben.

Typisch voor de jeugd is ook dat ze al vanaf vroege leeftijd bezig zijn met het ontdekken van het leven en het experimenteren met drugs als alcohol, XTC, wiet, GBH en coke. Nederland heeft bij het buitenland niet voor niets het stigma van leidend land op gebied van drugs te zijn en voorloper in synthetische drugs, paddo's en aanverwanten. En de sterk op consumptie gerichte jeugd heeft meer dan genoeg geld om zich dit soort producten en experimenten te veroorloven. In de krappe arbeidsmarkt komen ze makkelijk aan de bak en ouderen kopen het gebrek aan tijd en aandacht voor hun kinderen vaak af met flinke buidel (zak)geld.

**2005:** De Breezers waarvan het succes in Nederland begonnen is zijn naar het buitenland overgewaaid, de Nederlandse jeugd zelf is ondertussen alweer op zoek naar nieuwe trends en nieuwe drugs. Ouders die zelf wel steeds meer alcohol zijn gaan drinken en waarbij de Breezers en alcoholpops zeer populair zijn geworden, kopen Breezers en andere mixdrankjes voor hun kinderen, wat de kinderen maar stom vinden: ze willen niet betutteld of met hun ouders geassocieerd worden. Mood-cocktails die samengesteld worden op basis van allerlei natuurlijke elixers, paddo's en uplifting ingrediënten en die vaak geproduceerd worden door innoverende fabrikanten van energydrinks, winnen snel aan populariteit. Deze trendy nieuwe stemmingdrugs sluiten aan bij de nieuwe trend onder jongeren om drugs te gebruiken die passen bij hun lifestyle, identiteit en stemming van de dag. Ook de hang naar natuurlijke producten onder de jeugd speelt daarbij een rol. Alcohol is uit, real-kicks zijn in. Steeds vaker gaan er trouwens dingen mis bij het gebruik van al die verschillende nieuwe drugs; soms wel met doden, seksuele uitpattingen of daterapes tot gevolg. En er zijn nog wel conservatieve groepen jongeren die hun heil zoeken bij sterke drank. Vaak associëren die zich met de wat rechtser politieke partijen waar politici nog steeds grote hoeveelheden sterke drank innemen. Maar deze groepen jongeren staan onder sterke druk van het anti-alcoholbeleid van de overheid en hun aantal wordt steeds geringer.

Duidelijk is dat de jongerenmaatschappij sterk verzuild en waardegedreven is geraakt en dat jongeren zich als groep steeds sterker tegen ouderen richten. Jongeren spreken hun ouders op hun vastgeroestheid in de oude cultuur aan en hun algehele desinteresse voor dingen anders dan geld of carrière. En natuurlijk op hun hele of halve alcoholisme. Alcoholisme, bier en wijn zijn echt iets voor oude lullen. Het wederzijds onbegrip en de desinteresse tussen ouderen en jongeren is groot. Jongeren vinden dat ouderen laag gedrag vertonen, stinken, laveloos staan te schreeuwen en een totaal gebrek aan stijl hebben. De jeugd schaamt zich voor hun ouders. Ouders ergeren zich weer aan de vermeende kritiek en saaiheid van hun kinderen en dringen er op aan dat ze ook eens een drankje nemen. Regelmatig zie je dat ouders hun kinderen naar cafés of restaurants proberen mee te nemen om ze eens flink te leren drinken. Maar bijna alle kinderen stappen na één wijntje of biertje alweer snel over op trendy watertjes of Mood-cocktails. Ze willen niet met hun ouders geassocieerd worden.

**2007:** Het buitenland komt in opstand tegen Nederland waar een continue stroom van nieuwe, vaak op natuurlijke ingrediënten gebaseerde designerdrugs vandaan komt. Voor buitenlanders is Nederland het mekka om met allerlei nieuwe drugs te experimenteren. Maar ook is Nederland een gidsland waar jongeren nauwelijks nog alcohol drinken. De sterke Nederlandse jeugdcultuur heeft ons op artistiek en commercieel terrein geen windeieren gelegd. Nederland is een belangrijke exporteur van kwalitatief zeer hoogwaardige lifestyle, horeca- en mediaconcepten geworden. De Nederlandse filmindustrie is onder invloed van verschillende zeer geëngageerde jonge regisseurs internationaal tot grote hoogte gestegen en wordt al vergeleken met de Deense Welle.

De kloof tussen jong en oud is groot. Ouderen blijven hangen in alcohol en anti-alcoholbeleid. Er is een grote competitie tussen de verstrekkers van alcohol die in een

struggle voor life verkeren. Veel kroegen zijn in problemen doordat jongeren steeds meer andere kickmiddelen zijn gaan gebruiken en naar locaties zijn getrokken die beter bij hun lifestyle, muziek en drugsconsumptie passen. Heineken verdient meer met de verkoop van Sourcy, wat goed samengaat met XTC en DLA, dan met bier. Maar dit is slechts een kleine compensatie voor de enorme klappen die Heineken in zijn alcoholverkoop in Nederland heeft opgelopen, net als trouwens Baccardi en Smirnoff. Grolsch is gedeeltelijk met Heineken gefuseerd om de teruggang in alcoholconsumptie te overleven. Drankproducenten proberen overeind te blijven door allerlei stimulantia en hallucineren middelen in hun drankjes te stoppen maar leggen het af tegen de veel innovatievere fabrikanten van energydrinks. En er is nog wel veel reclame voor alcohol, maar die richt bij jongeren nog maar weinig uit. Ouderen zijn de nieuwe doelgroep geworden.

Tussen de verschillende lifestyles en jeugdculturen bestaat een sterke concurrentie die soms gepaard gaat met gewelddadige uitingen. De overheid en overleginstanties kunnen dit echter allemaal niet volgen, het gaat te snel, ze verstaan de jeugdtaal niet meer en ze zien al nauwelijks het verschil tussen koffiehuisen en coffeeshops. De jongeren zijn hun in al hun dynamiek altijd minstens één of twee stappen voor en de overheid loopt altijd achter de feiten aan. Bovendien hebben ouderen eigenlijk ook maar weinig echte interesse voor wat zich onder de jeugd afspeelt. Omdat de alcoholconsumptie onder jongeren verder teruggaat, is er ook geen echt maatschappelijk debat over de drugsconsumptie onder jongeren. Er is ook een gevoel van resignatie bij ouderen, er is gewoon niets aan het drugsprobleem onder jongeren te doen. Bovendien, oude gevaarlijk harddrugs als cocaïne, heroïne en crack worden nauwelijks nog gebruikt, behalve dan door ouderen. De overheid concentreert zich daarom op het geven van publieke voorlichting en zorgen voor voldoende medische hulp bij drugsincidenten en verslaafden van nieuwe drugs.

## 5.8 Scenario IV: Latin

**2002:** In 2002 geven jongeren zich over aan een overvloed aan feesten, Breezers, bier, xtc, wiet en mixdrankjes. De jeugd leidt een behoorlijk losgeslagen leven van seks, drugs en rock-en-roll (house). De media drijft op deze populaire, populistische en goedkope jeugdcultuur en bepaalt het alom aanwezige beeld van Nederland. Big Brother, SBS6 met lage seks georiënteerde Salaprogramma's en radio538 zijn daar typische exponenten van. Het lijkt wel of alle jeugd in Nederland een IQ van onder de 100 heeft.

Het huwelijk van Maxima en Alexander in 2002 loopt totaal uit de hand door extreem drankgebruik van "feestende" massa's. Het feest is een beschamende vertoning en wordt ontsierd door allerlei geweldsincidenten (o.a. tegen Argentijnen), verkeersongelukken, kotsende massa's en schreeuwende mensen. Met walging kijkt het buitenland toe hoe Nederland zich misdraagt en zich aan excessen te buiten gaat. Argentijnse kranten openen met koppen als "Maxima koningin van barbarenland" en: "Nederland: rijk van bier, geweld en lomphed". Nederland schaamt zich diep en de media staan vol met voorlieden die roepen dat het zo niet langer kan. Alle kranten concluderen eensgezind dat Nederland moet veranderen en een voorbeeld moet nemen aan België waar de mensen zich bij dergelijke feestelijkheden nog wel op een normale en waardige manier kunnen gedragen.

Bij de ouderen ontstaat door de economische teruggang ruimte om weer wat minder hectisch te leven en de aandacht voor innerlijke waarden keert terug. De roep om meer oog voor kwaliteit van leven en zorg in plaats van materiële welvaart en ongelimiteerd hedonisme neemt toe. Mensen, kranten en andere media zien dat het huidige ééndimensionale op consumptie, prestatie, werk en economie gerichte beleid ook zijn schaduwzijden heeft. De gezondheidszorg en het onderwijs verkeren in een ernstige crises en de traditionele manier om problemen op te lossen met meer geld, veel politiek lawaai en compromissen blijkt niet meer te werken. In plaats van voorhoede met het poldermodel gaat Nederland achterlopen.

De stem van Balkenende en Leefbaar Nederland om meer oog voor het gezin en traditionele waarden vindt ook bij andere (politieke) partijen gehoor. Ouders, alcoholbranche, scholen en politiek zien dat het excessieve alcoholgebruik onder jongeren de spuigaten uitloopt en dat er echt iets aan gedaan moet worden. Via sportorganisaties en scholen worden initiatieven ondernomen om het drankgebruik onder jongeren terug te dringen. Ook in de Tweede Kamer worden initiatieven ontplooid om in verhoogd tempo de leeftijdkaart in te voeren en een krachtig flankerende beleid te voeren op het terrein van controle en voorlichting over alcohol aan ouders en scholen.

De nu nog twaalfjarigen zien dat hun jeugdvoorgangers een leven leiden dat niet erg aansluit bij hun wereldbeeld van intelligentie, stijl en klasse. Maxima, de warmbloedige, vrouwelijke Jennifer Lopez en de lieve en stijlvolle Britney Spears en Kristine Aquilera zijn de helden van deze generatie. Voor jonge meisjes is het heel belangrijk om echt vrouwelijk te zijn. Slonzige haaiabaai types zijn uit: de Spicegirls zijn definitief over. Maxima wordt door veel vrouwen (en mannen) als een voorbeeld van stijl, warmte en hartelijkheid gezien. Meisjes en jongeren willen als Maxima zijn. Oudere feministen erkennen dat de emancipatiegolf onder vrouwen te ver doorgeslagen is richting assertiviteit en agressiviteit en dat zachtheid, liefde en vrouwelijkheid ook heel belangrijke waarden zijn.

Ook Arabische culturen waar vrouwen veel vrouwelijker en verzorgender zijn beginnen in te raken onder jongeren. Je ziet steeds meer zelfbewuste, geëmancipeerde maar toch zeer vrouwelijke Turkse meisjes op de Universiteiten rondlopen. Ze worden steeds meer als rolvoorbeeld gezien, ook door Nederlandse vrouwen.

**2005:** Door de enorme incidenten bij het huwelijk van Maxima en Alexander is een breed draagvlak ontstaan om anders met elkaar en alcohol om te gaan. Ook de alcoholproducenten en verstrekkers zien dat hun imago sterk beschadigd is en ondernemen acties om tot verantwoord alcoholgebruik (onder jongeren) te komen. Toerisme naar Nederland heeft een zware klap gekregen door alle negatieve publiciteit en er wordt in alle macht gewerkt om normloos en lomp gedrag voortaan te minimaliseren. In de Tweede Kamer liggen wetsvoorstellen klaar om Wild plassen, afval op straat gooien en allerlei “kleine” verkeersovertredingen, zoals snijden en bumperkleven voortaan streng te bestraffen. Doel is de onderlinge irritatie en agressie op straat flink te verminderen. Zero tolerance op deze terreinen moet de nieuwe norm worden. Utrecht is de eerste grote stad waar elke wijk weer verschillende bromsnor-achtige wijkagenten krijgt die continu door de wijk patrouilleren om bij te dragen aan een zichtbaar veiligheidsgevoel. Balkenende en Maxima leiden een platform van waaruit allerlei initiatieven worden ontplooid om op een meer volwassen en zorgzame manier met elkaar om te gaan. Discussies vullen de verschillende media over hoe Nederlanders weer met elkaar zouden moeten (leren) omgaan. In plaats van het buitenland te bekritisieren wordt het buitenland als voorbeeld genomen. Vooral België en Zuid Europa, waar men op een veel warmere en opbouwender manier met elkaar en alcohol omgaat, worden als voorbeelden gezien. Salsa, Latinhouse en andere Zuid Europese en Zuid Amerikaanse muziekstijlen en cultuurinvloeden winnen aan steeds grotere invloed. De ruwe, harde agressieve hip-hop stijl is op zijn retour. Op de salsa en andere latin dansfeesten, die inmiddels definitief de rol van de oude disco's hebben ingenomen, drinken de meeste mensen maar enkele glaasjes alcohol. Bovendien heeft de overheid de alcohol flink duurder gemaakt. Alcohol is niet meer cool, de Breezer-trend is over.

De Nederlandse turnsters met hun fragiele lichamen winnen zilver op de olympische spelen en worden de heldinnen van het land. Vrouwelijkheid en verfijndheid zijn in. IT, internet en de wereld van het snelle geld zijn volledig op hun retour en steeds vaker willen ook mannen en jongens in het onderwijs en de zorg werken. Manlijke verplegers en vrouwelijke dokters zijn steeds vaker op de arbeidsmarkt te zien. De tegendraadse maar ook verfijnde en elegante Pim Fortuin is een belangrijk gezicht in de politiek geworden. De lompe schreeuwende

machtspolitici Jan Nagel en Westbroek zijn uit de partij Leefbaar Nederland gewerkt omdat ze niet meer pasten binnen de meer feminieene cultuur in de partij. Ook de calvinistische en grijze Kok is van het toneel verdwenen. Jonge dynamische politici met een inspirerend zuidelijk elan hebben zijn plaats gedeeltelijk ingenomen. Een zorgzame en stijlvolle manier van omgaan waarbij eerlijkheid en oprechtheid een centrale plaats innemen wordt in de politiek steeds normaler. Balkenende heeft de verantwoordelijkheid van en voor elkaar hoog op de agenda van families gekregen. Ouders en media hebben de goede elementen van de zuidelijke levensstijl ontdekt waar dronkenschap en lomphheid “not done” zijn. Ondersteunt door grote publiciteitscampagnes en in scholen die steun bieden aan het ethisch reveil praten jongeren en ouderen over omgangsvormen, alcoholgebruik en de kwaliteit van het leven. Het drankgebruik in Nederland verschuift naar mooie, gezonde en leuke drankjes zoals bijzondere wijnen en exotische tropische vruchtensappen. De interesse van Nederlanders en allochtonen voor elkaar is met de toenemende aandacht voor waarden sterk toegenomen.

**2007:** Op scholen is het net als thuis normaal geworden dat jongeren vanaf 14 jaar tussen de middag bij een uitgebreide lunch een glaasje kwaliteitswijn drinken, al dan niet aangelengd met water. Ook andere vormen van alcoholgebruik zijn heel normaal onder de jeugd, als het maar met mate en van goede kwaliteit is. Er zijn steeds meer gelegenheden en feesten waar zowel jongeren en ouderen, en vaak hele gezinnen, rondlopen in een vriendschappelijke sfeer. Ouderen helpen jongeren bij allerlei zaken waarmee ze zitten, en andersom. Men maakt weer echt tijd voor elkaar en het is heel normaal geworden over emoties en gevoelens te praten. Excessief alcoholgebruik komt nog wel voor, maar wordt als een incident beschouwd. Voor jongeren die wel richting alcoholmisbruik gaan is er nog altijd de harde hand. Leeftijdsidentificatie met chipkaart en alcoholcontroles op school horen bij het normale beeld en zijn geaccepteerd. Jongeren vinden kicks en extremen in dansen, sport, nieuwe geavanceerde energydrinks en de maatschappelijke dienstplicht die zowel voor jongens als meisjes geldt en waar ze ook mee naar het buitenland en de ontwikkelingshulp in kunnen. De twee jaren dat deze maatschappelijke dienstplicht nu is ingevoerd heeft geleerd dat ze een belangrijke functie vervult in het opdoen van zelfvertrouwen, leren samenwerken en het verkrijgen van een goede discipline. Bokszaaltjes, oosterse meditatie en vechtsporten via sporthonken gelieerd aan scholen zijn andere manieren voor jongeren om hun overtollige energie kwijt te raken. Een kleine groep jongeren gebruikt nog wel excessieve hoeveelheden drugs, maar wordt niet meer serieus genomen door andere jongeren. Bovendien worden ze streng vervolgd en geïsoleerd. Er zijn ontwenningkampen om zulke jongeren van alcohol of andere verslavingen af te helpen en via survival en sociale vaardigheidstrainingen weer een gezonde levensstijl en zelfvertrouwen aan te leren. De kampen houden de herinnering aan de schande van het huwelijk van Maxima en Alexander levend en helpen de duurzame gezamenlijke aanpak van ouders en overheid te steunen.

De kwaliteit van de media is in Nederland gelijk met de kwaliteit van het leven en de manier hoe men met elkaar omgaat gestegen. Er is nog wel één ranzige TV-zender; Fox 47, maar die lijdt een zeltogend bestaan. De rest van het zeer pluriforme mediaveld doet veel aan lifestyle-reporting en diepgaande opbouwende discussies over maatschappelijke issues, verpakt in aansprekende mediavormen. Emoties worden daarbij niet geschuwd. Pim Fortuin is mild geworden na zijn burn-out en de therapie waarin hij er achter kwam dat die aan een grondig minderwaardigheidcomplex leed door veel kritiek en zeer weinig warmte in zijn jeugd. Hij heeft afscheid genomen van zijn vroegere mede op agressie gebaseerde opruiende stijl van politiek bedrijven. Hij vervult heden ten dage een mentorrol voor aankomende politici en leert hen onder andere zich stijlvol te kleden en zich op waardige wijze te presenteren. Het buitenland stuurt reporters naar Nederland om te weten te komen hoe Nederland van een losgeslagen land in zo korte tijd tot gidsland heeft kunnen worden.



## 5.9 Evaluatie

Nu de vier voor artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horeca wet ontwikkelde scenario's zijn beschreven, volgt de vraag wat we op basis van de casus kunnen zeggen over de bruikbaarheid van de scenario's als instrument voor ex ante toetsing van voorgenomen beleid. Daarbij zullen we zowel teruggrijpen op de criteria die we eerder hebben gesteld aan kwalitatief goede scenario's, als op de oorspronkelijke onderzoeksvragen voor deze studie. Zoals eerder aangegeven gaat het bij scenario's om verhalen over mogelijke toekomsten die plausibel, verrassend en relevant zijn. Hieronder gaan we op op deze criteria in.

### **Plausibiliteit**

In paragraaf 2.4 is beschreven dat scenario's geen voorspellingen zijn. De eis die wel aan scenario's gesteld kan worden is dat ze niet onmogelijk zijn. Immers, wanneer scenario's van te voren al niet serieus genomen worden omdat ze simpelweg niet kunnen gebeuren, dan is er weinig kans dat beleidsmakers hun beleid zullen aanpassen op basis van de scenario's. Voor de in deze studie ontwikkelde scenario's geldt dat er geen reden is aan te nemen dat ze onmogelijk zouden zijn. De beschreven scenario's geven alle vier een logische samenloop van de eerder beschreven drijvende krachten in hun onderlinge samenhang. Doordat de scenario's paden van nu naar de toekomst beschrijven zijn de scenario's in ieder geval voorstelbaar. En omdat in elk scenario hetzelfde onderliggende model wordt gehanteerd, hebben we het idee dat de scenario's ook "intern consistent" zijn. Natuurlijk is het mogelijk dat belangrijke krachten zijn gemist, of dat bepaalde relaties tussen krachten verkeerd zijn ingeschat. Wanneer dit zo is heeft dit consequenties voor de scenario's. Indien op deze of andere gronden aan de plausibiliteit van de scenario's wordt getwijfeld, kan met behulp van experts nader onderzoek worden gedaan naar de drijvende krachten en hun onderlinge samenhang. Wij hebben echter het idee dat de vier beschreven scenario's nu al de belangrijkste dromen en angsten verwoorden die leven bij betrokkenen. Ongetwijfeld zijn er politici, verstrekkers en jongeren die de nieuwe DHW maar symboolpolitiek vinden, zoals in "Maatschappelijke leugen", of die vinden dat hard optreden leidt tot verdere criminalisering, zoals in "Drooglegging", of die vinden dat er belangrijkere drugs zijn om te bestrijden ("Spa & XTC), of gewoon vinden dat burgers volwassen met alcohol om moeten leren gaan ("Latin"). Met andere woorden, de scenario's zijn sterke archetypen van toekomstbeelden die nu al duidelijk in de maatschappij terug te vinden zijn.

Over de waarschijnlijkheid van de scenario's, of welk scenario in de toekomst dominant zal worden kan volgens ons geen uitspraak worden gedaan. Wellicht dat de werkelijke toekomst ergens tussen de vier geschetste uitersten zal komen te liggen. Het dus beter dat in het beleid niet met slechts één (impliciet) scenario rekening wordt gehouden wordt, maar dat gepland of te ontwikkelen beleid expliciet wordt getoetst aan alle vier de beschreven toekomstbeelden.

### **Nieuwe inzichten (verrassendheid)**

Het tweede criterium dat aan scenario's wordt gesteld, is dat ze nieuwe inzichten moet opleveren. Immers, als de scenario-exercitie geen nieuwe inzichten oplevert, heeft ze ook geen toegevoegde waarde voor het maken van beleid. Het zijn met name gesprekken en brainstormsessies met mensen van buiten het eigen circuit die helpen met het vinden van nieuwe inzichten.

Het criterium verrassendheid staat op gespannen voet met het criterium plausibiliteit. Een landing van marsmannetjes zou bijvoorbeeld heel verrassend zijn, maar is slechts voor een hele kleine groep echt plausibel. De in deze casusstudie ontwikkelde scenario's leveren in ieder geval voor de onderzoekers op de volgende gebieden interessante inzichten op:

- De (ondergravende) rol van ouders en andere ouderen
- Het verschil tussen een normgedreven en waardegedreven samenleving op de

- omgang met alcohol
- De afhankelijkheid van flankerend beleid
- Het gevaar van criminalisering en verschuiving naar ongecontroleerde locaties
- De impact van een ander kabinet
- De concurrentie met andere uitgaven en andere drugs
- De impact van mode en lifestyle
- De rol van de media op het gedrag van de jongeren
- De invloed van het buitenland op het Nederlandse beleid
- De relatie tussen koopkracht van jongeren en alcoholgebruik
- De mogelijkheden van nieuwe handhavingstechnologie

De vraag of deze inzichten, vervat in de scenario's, nieuw en verrassend zijn is afhankelijk van lezer. Het is aannemelijk te veronderstellen dat mensen binnen bijvoorbeeld de KvW, met jarenlange ervaring op het terrein van alcoholbeleid en handhaving door de lijst minder verrast zijn dan mensen voor wie dit een geheel nieuw onderwerp is. Echter, zowel het handhavingsbeleid als de DHW zelf zijn erg afhankelijk van de genoemde externe ontwikkelingen en ons zijn geen expliciete referenties bekend van hoe men in het bestaande beleid met deze onderwerpen rekening denkt te gaan houden.

### **Relevantie**

Binnen de "scenario's als proces"school zijn scenario's een pragmatisch hulpmiddel om bestaand of nog te ontwikkelen beleid te toetsen op toekomstvastheid (robuustheid). De vraag in dit geval is dan: "Kan het huidige handhavingsbeleid goed functioneren onder de geschetste toekomstige omstandigheden? Zo niet, is dat te repareren, of is zelfs de wet aan revisie toe?". In het licht van deze kwesties kwamen in het scenarioproces de volgende vragen omtrent het huidige handhavingsbeleid naar voren:

- Is de handhaving geloofwaardig gezien de achterstanden bij het OM en de rechtelijke macht?
- Leidt de handhaving tot verschuiving naar andere drugs en andere locaties en hoe kan dit worden voorkomen?
- Is de maatvoering van de handhavingactiviteiten groot genoeg gezien de economische belangen en omvang van de problematiek?
- Hoe kunnen de media positief ingezet worden ten behoeve van handhaving?
- Moet worden voorkomen dat handhaving in wordt gezet voor lokale politieke belangen?
- Is handhaving gericht op het vergroten van de pakkans, met daarbij "zero-tolerance", of is een "belastingdienst" aanpak mogelijk, gericht op "compliance" en een maatschappelijke verandering naar meer volwassen omgang met alcohol?

En op het niveau van de wet zelf:

- Is er politiek draagvlak om de nieuwe DHW daadwerkelijk te handhaven, of is er sprake van symboolpolitiek?
- Hoe verhoudt de DHW zich met andere beleidsterreinen: in hoeverre heeft artikel 20 van de DHW prioriteit ten opzichte van het economisch beleid en andere drugs?

In het volgende hoofdstuk zal op basis van elk scenario de handhavingstoets "Tafel van Elf" worden ingevuld. Als het mogelijk is om met behulp van de scenario's deze toets adequaat in te vullen, hebben we aangetoond dat met de scenario's uitspraken gedaan kunnen worden over relevante aspecten van het handhavingsbeleid en de verwachte naleving van de wet.

## ***Beantwoording onderzoeksvragen***

De casus is tevens uitgevoerd om antwoord te kunnen geven op de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Wat is de doorlooptijd voor de toepassing van het scenario-instrument, onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
2. Is het scenario-instrument breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
3. In welke mate kunnen met het instrument betrouwbare voorspellingen worden gedaan?
4. Hoe onderscheidt het scenario-instrument zich ten opzichte van andere ex ante toetsingsinstrumenten?

In de hierna volgende paragrafen zullen we deze vragen beantwoorden.

### **Doorlooptijd van toepassing van het scenario-instrument**

Bij de uitvoering van dit project zijn drie dagen besteed aan observatie en interviews en één dag aan deskresearch. Dit laatste was mogelijk omdat er voor de casusbeschrijving al het nodige aan deskresearch was gedaan. Ook in normale situaties zal het waarschijnlijk zo zijn dat ambtenaren die de methode toepassen al ingelezen zijn in de materie en dus geen uitgebreide (extra) deskresearch meer nodig hebben. In totaal zijn er vier mensdagen besteed aan voorbereiding. Aan het daadwerkelijk maken van de scenario's is in een workshop door de drie onderzoekers twee dagen besteed. Dag één van de workshop stond in het teken van het inventariseren van drijvende krachten, het modelleren van hun samenhang, het identificeren van kernonzekerheden en het beschrijven van de toekomstige situatie in vier kwadranten. Deze stap is door mevrouw Kramers van de begeleidingscommissie geobserveerd zonder verdere deelname aan het proces. Tijdens de tweede workshopdag zijn de scenario's in verhaalvorm uitgewerkt. Hiermee heeft de uitvoering in totaal zes mensdagen in beslag genomen. Het netjes uitschrijven van de scenario's vergde toen nog zeker vier mensdagen. In totaal heeft het scenarioproces dus ruim veertien mensdagen gekost en kende ze een doorlooptijd van ca. twee maanden.

### **Brede toepasbaarheid en eenvoud van het scenario-instrument**

Gezien de overzichtelijke doorlooptijd en eenvoud van de gevolgde stappen is de methode zeker eenvoudig te hanteren bij voldoende inhoudelijke deskundigheid en voldoende methodologische kennis en praktische ervaring met het gebruik van de scenariomethode. Het feit dat het scenario-instrument al op zeer veel terreinen is toegepast en gegeven het feit dat het ook ons gelukt is om in deze studie in relatief korte tijd voor de casus relevante scenario's te ontwikkelen sterkt ons in de gedachte dat de scenariomethode inderdaad breed toepasbaar is. Wel is in dit onderzoek gewerkt met drie procesbegeleiders die ervaren zijn met de methodologie en kennis hebben van relevante gespreks- en creativiteitstechnieken. En is ervoor gekozen om de workshop te houden in een inspirerende omgeving (Brussel). De randvoorwaarden voor een goed proces waren dus optimaal. Met deze casus kan daarom niet direct antwoord worden gegeven op de vraag of de methode ook eenvoudig te hanteren is onder minder gunstige omstandigheden door mensen zonder enige ervaring in het maken van scenario's.

### **Voorspelkracht van het scenario-instrument**

Het is niet mogelijk met de scenariomethode betrouwbare voorspellingen te doen. Mocht één van de scenario's uitkomen, dan is dat louter toeval. Het nut van de scenariomethode is niet het doen van goede voorspellingen, maar het aanreiken van een gestructureerd kader om beleid te maken en te verbeteren. Wel heeft de ontwikkeling van scenario's voor deze casus geleid tot plausibele, archetypische verhalen over de toekomst waarin een dynamisch beeld gegeven wordt over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen en samenhangen op het terrein

van alcoholgebruik onder jongeren.

### **Het scenario-instrument vergeleken met andere ex ante toetsingsmethoden**

Met name het antwoord op de vorige vraag maakt dat de scenariomethode moeilijk te vergelijken is met andere methoden gebruikt voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving. Wel is het mogelijk gebleken om zonder enige problemen andere instrumenten als modellering en consultatie in de scenariomethode op te nemen. De scenariomethode kenmerkt zich verder doordat ze leuk en inspirerend om mee te werken is, maar dat ze niet direct tot éénduidige antwoorden leidt. Het instrument biedt geen zekerheid over de toekomst, maar leidt wel tot fundamentele beleidsvragen. Iets wat niet in alle gevallen gewaardeerd zal worden.

---

## Hoofdstuk 6

# Scenario's en de Tafel van Elf

---

---

### 6.1 Inleiding

Na het ontwikkelen van de scenario's hebben het KvW en het Ministerie van Justitie de onderzoekers gevraagd, om als experiment de Tafel van Elf (T11) uit te voeren op de ontwikkelde scenario's.

De Tafel van Elf is een door het Ministerie van Justitie ontwikkelde ex ante wetgevingstoets die vanuit elf samenhangende dimensies met vooral een psychosociale blik naar de verwachte naleving en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving kijkt. De elf dimensies uit de Tafel van Elf focussen daarbij zowel op de verwachte spontane naleving (of overtreding) van wet- en regelgeving, als op de gepercipieerde controle- en sanctiekracht van wet- en regelgeving. De Tafel van Elf is alweer geruime tijd in gebruik bij het Ministerie van Justitie en andere ministeries<sup>33</sup>.

Waar de Tafel van Elf juist vanuit een specifieke context, normaliter de huidige, naar de verwachte naleving van wet- en regelgeving kijkt, daar schetst de scenariomethode op een specifiek beleidsterrein juist beelden van verschillende plausibele toekomsten en situaties. Deze toekomsten en situaties - scenario's - hebben in hun onderliggende samenhang en dynamiek wel veel met elkaar gemeen, maar zijn in hun uiteindelijke realisatie geheel verschillend. Scenario's geven de contexten en dynamische ontwikkelingen weer waarin toekomstig beleid geplaatst zal zijn en op effectiviteit en nut geëvalueerd kan worden. Combinatie van de Tafel van Elf met de scenariomethode kan enerzijds een interessante verdieping van de scenariomethode als toetsingsinstrument zijn, anderzijds kan het een aanzienlijke versterking en verbreding van de relevantie en toekomstvastheid van de Tafel van Elf betekenen.

In dit onderzoek hebben we als experiment de scenariomethode op artikel 20, de leeftijdsregel uit de nieuwe Drank- en Horecawet en het hiervoor door de Keuringsdienst van Waren ontwikkelde handhavingsregime toegepast. Vier toekomstscenario's zijn op deze manier ontwikkeld. Deze vier scenario's schetsen tot het jaar 2007 de bredere context waarin de nieuwe DHW en het handhavingsregime hun betekenis zullen vinden. In de volgende paragraaf zullen we de Tafel van Elf op elk van deze vier scenario's toepassen. In scenariotermen spreekt men hierbij van het afleiden van *implicaties* op basis van scenario's. Het T11-model geeft een heel helder en krachtig stramien om de implicaties van scenario's met betrekking tot naleving van de leeftijdsregel uit de Drank- en Horecawet af te leiden.

Na de experimentele toepassing van de Tafel van Elf op de vier scenario's zullen we het hoofdstuk afsluiten met een terugblik en evaluatie van deze gecombineerde toepassing van scenario's en Tafel van Elf. Hierbij dienen de oorspronkelijke onderzoeksvragen als leidraad.

### 6.2 De T11 voor scenario I: De Maatschappelijke Leugen

Alcohol is in Nederland in het **Maatschappelijke Leugen** scenario anno 2007 een zeer populaire drug onder zowel jongeren als ouderen. Met betrekking tot alcohol en

---

<sup>33</sup> Bij het expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie zijn uitgebreide handleidingen beschikbaar over achtergrond, werking en gebruik van de T11. Derhalve wordt de T11-methode hier niet verder beschreven.

alcoholgebruik houdt Nederland zichzelf voor de gek. Iedereen vindt dat het zo niet verder kan, maar in daden vindt men dat anderen het moeten oplossen. Het beleid van de overheid tegen het alcoholgebruik/misbruik onder jongeren bestaat uit symbool- en incidentenpolitiek. De politiek, en eigenlijk niemand wil echt ingrijpen of echt vieze handen maken.

Tafel van Elf doelgroep: *Verstrekkeers van alcohol (boreca, winkels, kantines e.d.)*

### **Dimensies voor spontane naleving**

#### T1a: Bekendheid van de regels bij de doelgroep:

Binnen het scenario Maatschappelijke Leugen wordt alcoholgebruik door jongeren niet gezien als een echt probleem. Voor het merendeel van de maatschappij is het iets dat gewoon bij het experimenteergedrag van jongeren op die leeftijd hoort. Veel verstrekkers zullen waarschijnlijk wel weten dat niet aan jongeren geschonken mag worden, maar dan in de zin dat je ook weet dat je niet zonder licht mag fietsen en dat je voor een rood voetgangers stoplicht niet mag doorlopen. Alleen bij slijters zou de situatie vanwege hun beroepsethiek en vakmanschap wel eens beter kunnen zijn. Maar de meeste verstrekkers zullen veronderstellen dat de regel “niet echt serieus” is, jongere werknemers bij kroeg of supermarkt zullen de regels wel eens helemaal zelfs niet eens (meer) weten. En als ze het al weten is het vaak erg onbewust. En dat geldt nog meer voor de implicaties en consequenties van de regels, b.v. weigeren van drank aan jongeren onder de zestien..... Ook onder vrijwilligers in sportkantines zal niet veel bekendheid met de regels zijn. Diploma's en cursussen: “sociale hygiëne” zijn niet meer dan een formaliteitje.

#### T1b: Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep:

De regels zijn simpel en eenduidig voor de verstrekkers. Echter doordat er nauwelijks draagvlak is voor echt daadkrachtig optreden is er veel onduidelijkheid over hoe “hard” de regels zijn. En veel verstrekkers zullen hun bekendheid met de regels verdringen (na initiële bekendheid via stickers). Ook zullen smoezen als: “één biertje mag toch wel”, of: “maar zijn broer van negentien was er bij” waarschijnlijk beleefd worden als officiële uitzonderingen. Daarbij zullen veel verstrekkers waarschijnlijk denken dat ook de jongeren in overtreding zijn en dat de verantwoordelijkheid (en strafbaarheid) ook bij hen ligt.

#### T2a: Materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven:

Om bij elke jongere aan de bar of in een drukke supermarkt te controleren op leeftijd kost tijd en dus geld. Het veroorzaakt overlast bij de klant zelf en degene die achter hem of haar moet wachten in de rij. Het overtreden van de regels levert voordelen op in termen van hogere omzet (winst). Vooral omdat in dit scenario de alcoholconsumptie onder jongeren hoog is, snijdt een verstrekker echt in zijn eigen vingers als hij zich aan de regels houdt., daar bovenop komt nog het verlies aan klanten: jongeren die niet meer terugkomen (met hun vrienden) en naar andere gelegenheden trekken.

#### T2b: Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels:

Het naleven van de regels kan onder jongeren in dit scenario aanzienlijke reputatieschade veroorzaken voor verstrekkers van alcohol. In dat geval krijgt de verstrekker het imago van een “ouwe zeur”. Daarnaast zullen verstrekkers in dit scenario geen zin hebben om hun medewerkers te instrueren. Er zijn te veel andere zaken die aandacht behoeven. Het overtreden van de regels levert nauwelijks reputatieschade op.

#### T3: De mate waarin de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk vindt:

In dit scenario vinden verstrekkers wellicht in algemene zin dat er iets aan het alcoholmisbruik bij jongeren moet gebeuren, maar een leeftijdsgrens wordt niet als redelijke norm gezien: “Daar moet je je niet mee bemoeien, het is mensen hun eigen verantwoordelijkheid”. Verantwoord gebruik van alcohol is niet hun pakkie aan, maar ligt bij opvoeders, jongeren zelf en de overheid. Zij moeten er maar voor zorgen, b.v. via voorlichting op scholen of zo, dat er iets aan gedaan wordt. In elk geval niet de verstrekkers!

T4a: *De gezagsgetrouwheid van de doelgroep:*

De gezagsgetrouwheid van de doelgroep is matig. Slijterijen zijn misschien positieve uitzonderingen en ook de bedrijfsleiders van supermarkten kennen een redelijk hoog verantwoordelijkheidsbesef. Maar het personeel van supermarkten, cafés, sportkantines en disco’s scoort slecht. De overheid wordt zo-ie-zo al door de gemiddelde persoon in Nederland als “lastpost” beschouwd.

T4b: *Integriteit, eigen waarden van de doelgroep:*

De normen en waarden zijn in dit scenario vooral op commercie gericht. Juist mensen die een behoorlijk losbol leven leiden, of makkelijk hun geld willen verdienen en alcoholgebruik als iets positiefs zien werken bij verstrekkers van alcohol en delen dus minder de waarde dat alcohol gevaarlijk kan zijn.

T5: *Gepercipieerde kans op informele controle:*

In dit scenario is er een cultuur van tolerantie, gedogen en “moet kunnen”. Het is vaak zo erg dat er sprake is van apathie. Iedereen is met zichzelf bezig en het is maar beter je niet te bemoeien met een ander. Er kan zelfs angst voor fysiek geweld of intimidatie zijn bij ouders en burens, wat hen zal weerhouden om te gaan klagen over een kroegbaas. Bovendien, de overheid en overheidsinstellingen waarbij je terecht zou moeten (kunnen) worden ook niet als echte “vrienden” of helpers beschouwd. Als er al voldoende capaciteit is, of de prioriteiten van de overheid bij het bestrijden van alcoholmisbruik ligt.

## **Controle Dimensies**

T6: *De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen:*

De gepercipieerde informele meldingskans is bijna nul. Ook ouders en burens zijn het vaak niet eens met de regels, als ze die al kennen. Daarnaast is het algemeen bekend dat de politie telefonisch niet bereikbaar is en dat zij aan een melding een lage prioriteit zal geven. Ook zal het niet bij burgers opkomen om de Keuringsdienst van Waren te melden, vooral omdat de overtredingen ’s nachts gebeuren en de dienst dan moeilijker bereikbaar is.

T7: *Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen:*

De verstrekkers zullen in dit scenario niet verwachten dat er ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt. Verstrekkers zullen in de overtuiging leven dat de overheid wel belangrijkere zaken te doen heeft dan ’s nacht op jongeren te letten.

T8: *De gepercipieerde kans op detectie:*

De gepercipieerde kans op detectie zal in dit scenario niet groot zijn. Het is niet in het belang van de jongeren zelf om mee te werken aan detectie. Immers, als de kroegbaas er achter komt dat je hem verlinkt hebt weet je zeker dat je de kroeg niet meer in komt. En voor jongeren is toegang heel belangrijk om “er bij” te horen. Daarnaast zullen jongeren onder de achttien niet met legitimatie op zak rondlopen, dus ook voor de controleurs zal de leeftijd van de gebruikers moeilijk vast te stellen zijn. De frequentie van overtreding in supermarkten en slijterijen is bovendien statistisch gezien zo klein dat eigenaren niet zullen verwachten dat er op het moment

van controle ook daadwerkelijk iets verkocht wordt aan een minderjarige.

T9: *Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders:*

De kleine groep verstrekkers die specifiek jongeren als doelgroep hebben zullen een sterk gevoel van selectiviteit hebben. Supermarkten bij scholen of kroegen die zich specifiek op jongeren richten zullen waarschijnlijk wel het idee hebben dat zij een grotere kans lopen om gecontroleerd te worden.

## **Sanctie Dimensies**

T10: *Sanctiekans:*

In het Maatschappelijke Leugen scenario is gedogen een eufemistische aanduiding voor laksheid, angst en hypocrisie geworden. Overtreders zullen automatisch altijd in beroep gaan het en voor laten komen, omdat ze weten dat het OM totaal geen tijd en zin heeft om aan dit soort zaken aandacht te geven. Daarnaast zijn er volop communicatiemogelijkheden voor verstrekkers om te weten welke juridische defensie het meest effectief is. Dit geeft zelfs status. Voor de meest strenge sanctie, sluiting, is politiek zelden draagvlak. De angst voor kiezersverlies, economische consequenties en zwartmakerij via de media zit in het Maatschappelijke Leugen scenario diep bij politici en de overheid in het algemeen.

T11a: *Formele sanctie-ernst:*

Angst en vermindering roepen de sancties niet op. Verzet des te meer. De directe sanctie bij overtreding van de alcoholwet, een boete van ca. € 450, wordt in dit scenario als erg onredelijk en veel te zwaar ervaren. Het is immers bijna een halve dagomzet voor een kleine kroeg. De vervolgoetes van 22 euro vallen echter in het niet bij de potentiële omzet. De dreiging van sluiting wordt in dit scenario als zo erg ervaren, dat de bevolking en de media snel in protest zullen gaan bij de gemeente wanneer “hun kroeg” bedreigd wordt. En supermarktconcerns dreigen met “consequenties” als tegen hen zal worden opgetreden.

T11b: *Immateriële kosten van sancties:*

Het “gedoe” is naast de boete nog het ergst. Verstrekkers vrezen de tijd en ergernis die het kost om met een handhavingsambtenaar in discussie te gaan en de papieren rompslomp van bezwaarschriften en administratieve afhandeling. Er door afgeschrikt worden ze echter niet. Beboete verstrekkers zullen zich door de gepercipieerde willekeur en het futiele karakter van overtredingen “gepakt” voelen, en hun geloof in de “rechtstaat” zal verder afnemen.

## **Discussie**

In het scenario Maatschappelijke Leugen lijkt naleving op het niveau van de verstrekker onhaalbaar. Immers de spontane naleving en (on)mogelijkheid van controle geven de indruk dat handhaving niet echt succesvol zal zijn. Sancties zullen wel als zwaar worden ervaren, maar zullen vooral leiden tot extra verzet en juridische bezwaren door de verstrekker. De handhaving gevoeligheid lijkt daarmee niet erg hoog in dit scenario. De T11 geeft derhalve een negatieve uitkomst voor handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW in dit scenario. Ook de doelstelling van het achterliggende beleid; vermindering van de alcoholconsumptie door jongeren, zal niet bereikt worden. Alcohol blijft populair onder zowel jongeren als ouderen.

## **6.3 De T11 voor Scenario II: Drooglegging**

In het **Drooglegging** scenario is in Nederland in 2007 een groot draagvlak voor zero-tolerance beleid en hard optreden tegen misstanden in het algemeen en dus ook (verboden)



alcoholgebruik door jongeren. Gedogen is uit. Het gebruik van alcohol door jongeren is aan strenge banden gelegd en de prijs van alcohol is flink opgeschroefd. Met betrekking tot alcoholgebruik is er een tweedeling in de maatschappij ontstaan: jongeren versus ouderen. Ouderen controleren streng op het alcoholgebruik van jongeren en jongeren proberen op allerlei manieren de alcoholverboden te ontduiken. Stiekem alcoholgebruik door jongeren is de regel. Onder jongeren zelf is alcohol nog steeds een zeer populaire drug, juist ook omdat het verboden is. Door het verbod op alcoholgebruik voor jongeren zijn allerlei ondergrondse activiteiten en criminele activiteiten ontstaan.

### **Dimensies voor spontane naleving**

T1a: Bekendheid van de regels bij de doelgroep:

Binnen het scenario Drooglegging is veel aandacht vanuit media en politiek voor alcoholmisbruik door jongeren. Alcoholmisbruik door jongeren wordt door het merendeel van de maatschappij als zeer not done beschouwd, alleen jongeren en aan jongeren gelieerde groepen denken daar eigenlijk fundamenteel anders over. Door de vele aandacht voor alcoholmisbruik onder jongeren en de vele acties die daartegen zijn gericht, veronderstellen we dat de verstrekkers van alcohol in dit scenario goed bekend zijn met de regels.

T1b: Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep:

De regels zijn simpel en eenduidig en o.a. door de media, stickers, diploma's en het vergunningbeleid zeer begrijpbaar voor de verstrekkers (nu ook al).

T2a: Materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven:

In het Drooglegging scenario maken de verstrekkers hoge kosten op het terrein van controle via ofwel investeringen in technologie, ofwel in tijd en geld aan personeel of personele controle. Het overtreden van de regels levert daarentegen voordelen op in termen van hogere omzet (winst). Voor het Drooglegging scenario is verder typerend dat de aandacht verschoven is van controle op transactieniveau naar controle op toegangsniveau, wat goedkoper en makkelijker is.

T2b: Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels:

Het niet naleven van de regels kan onder ouderen in dit scenario aanzienlijke reputatieschade veroorzaken voor verstrekkers van alcohol. Echter overtreden van de regels kan bij jongeren juist weer aanzienlijke reputatiewinst opleveren.

T3: De mate waarin de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk vindt:

Bezien vanuit de algehele bezorgdheid in dit scenario bij volwassenen met het alcoholgebruik en de gezondheid van jongeren, wordt de wetgeving en de handhaving door de verstrekkers in het algemeen als redelijk ervaren. Voor sommigen zijn de wet en de handhaving zelfs niet streng genoeg.

T4a: De gezagsgetrouwheid van de doelgroep:

De gezagsgetrouwheid van de doelgroep is matig, zelfs in dit scenario zullen kroegen en kantinebazen e.d. geen overdreven braverikken worden, evenmin als hun personeel. Wel is er "angst" voor streng optreden door wetshandhavers.

T4b: Integriteit, eigen waarden van de doelgroep:

De normen en waarden zijn bij de doelgroep in dit scenario toch nog steeds vooral op commercie en gezelligheid gericht. Dit kan strijdig zijn met de overheidsregels, hoewel de doelgroep deels ook werkelijk bezorgd is om de gezondheid en het alcoholgebruik van jongeren. De doelgroep ervaart deze situatie voor zichzelf als een dilemma.

T5: Gepercipieerde kans op informele controle:

Door de grote media-aandacht in dit scenario en de maatschappelijke bezorgdheid

van het alcoholgebruik onder jongeren zullen ouders, leraren en buurtbewoners alert zijn en snel in de gaten hebben of regels worden overtreden. In dit scenario zullen ze echter niet direct de verstrekkers van alcohol hierop aanspreken, maar wordt dit als een taak van de officiële instanties (gemeenten, politie e.d.) gezien. Binnen de branchevereniging voor alcoholverstrekkers worden leden die overtredingen begaan wel ter verantwoording geroepen. De branche en branchvereniging kan zich in dit scenario namelijk niet veroorloven gecriminaliseerd te worden. Uitkomst van dit alles is dat de gepercipieerde kans op informele controle door de doelgroep als behoorlijk hoog wordt ervaren.

## Controle Dimensies

### T6: De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen:

Het Droogleggingsscenario typeert zich door korte lijnen tussen burgers, politie en gemeentes. Bij geconstateerde overtredingen stappen burgers (ouders, leraren, buurtbewoners en concurrerende alcoholverstrekkers) snel naar officiële instanties. Voor burgers is de Keuringsdienst van Waren echter niet direct een voor de hand liggend aanspreekpunt en meldingen zullen dus vooral via de kanalen politie en gemeenten binnenkomen. De bereikbaarheid en daadkracht van deze diensten zijn in dit scenario zeer goed door het grote maatschappelijke belang dat aan handhaving gehecht wordt en wat geresulteerd heeft in aanzienlijk uitbreiding en versterking van het handhavingsapparaat in al haar geledingen.

### T7: Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen:

Door de vele aandacht in dit scenario in de media voor alcoholmisbruik, handhaving en overtredingen, en de aanzienlijke uitbreiding van het handhavingapparaat en sterk opgeschroefde handhavingsintensiteit, zijn de daadwerkelijke en gepercipieerde kans op controle groot.

### T8: De gepercipieerde kans op detectie:

Detectie van overtredingen is, indien er directe visuele controle plaatsvindt, in dit scenario niet al te moeilijk, mede door de verplichte elektronische identiteit-betalingspassen voor jongeren. Afleiding van niet direct visueel geconstateerde overtredingen is in dit scenario echter wel problematisch gezien de actieve tegenwerking van jongeren. Jongeren plegen op allerlei manieren obstructie tegen wetshandhaving. Wanneer alcoholgebruik bij hen geconstateerd wordt, bijvoorbeeld op school of onderweg via moderne detectiemiddelen, weigeren ze alle medewerking. Vanwege hun tegenwerking en omdat de jongeren niet strafrechtelijk vervolgd of gesanctioneerd kunnen worden komt het zelden tot strafvervolging van overtredende verstrekkers. Wel worden de jongeren zelf regelmatig van school gestuurd of krijgen ze straf van hun ouders.

### T9: Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders:

Door de hoge mate van sociale controle en informele melding in dit scenario en het feit dat door de uitbreiding van controle- en vervolgingcapaciteit er daadwerkelijk opvolging van meldingen is, hebben overtreders het idee dat er bij hen ook daadwerkelijk detectie plaatsvindt. Voor verstrekkers is er echter gezien het huidige handhavingsbeleid geen directe reden om aan te nemen dat ze vaker zullen worden gecontroleerd.

## Sanctie Dimensies

### T10: Sanctiekans:

In het Drooglegging scenario is gedogen totaal uit. De bestraffende instanties hebben voldoende middelen, menskracht en legitimiteit om snel en effectief op te treden.

Voor laten komen heeft geen zin, omdat de rechtelijk macht het openbaar ministerie vrijwel altijd volgt. De harde aanpak is normaal in dit scenario. Dit feit krijgt ook in de media aandacht, met als gevolg dat de doelgroep de kans op daadwerkelijke vervolging en sanctie hoog inschat.

T11a: *Formele sanctie-ernst:*

De directe sanctie bij overtreding van de alcoholwet, een boete van ca. € 450, wordt niet als erg zwaar ervaren door de verstrekkers van alcohol. De boete is minder dan een halve dagomzet. En de vervolgoetes van 22 euro vallen in het niet bij de potentiële omzet. Erger is de dreiging van sluiting, immers ook op gemeentelijk niveau is gedogen uit en herhaalde overtreding leidt in dit scenario in de praktijk snel tot het intrekken van vergunningen.

T11b: *Immateriële kosten van sancties:*

Verstrekkers vrezen potentiële sluiting het meest. Aangezien in dit scenario er draagvlak is voor dergelijke strenge maatregelen wordt deze dreiging ook serieus gevoeld. Regelmatig worden kroegen, slijterijen, kantines e.d. tijdelijk of geheel gesloten. Veelal komen deze kroegen er na hernieuwde opening zelden nog bovenop door de geleden reputatieschade en boycot door volwassenen en buurtbewoners. Derhalve is het voor verstrekkers van groot belang een goede relatie te hebben en houden met hun omgeving. Een slechte naam voorkomen is voor verstrekkers belangrijker dan de hoogte en frequentie van boetes.

## **Discussie**

In het Drooglegging scenario lijkt handhaving op het niveau van de verstrekker zeer goed mogelijk. Immers de spontane naleving, de mogelijkheid van controle, de nalevingsgevoeligheid van de doelgroep en de ervaren sancties geven de indruk dat handhaving succesvol zou kunnen zijn. Echter, dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot minder alcoholgebruik onder jongeren. De officiële alcoholdistributiekanaal als kroeg of slijterij kunnen wel effectief geblokkeerd worden, maar dit leidt eerder tot meer ondergrondse activiteiten en stiekem alcoholgebruik door jongeren en kan zelfs leiden tot een verhoogde status van alcohol. Ook de onderlinge sfeer en het respect tussen jong en oud lijkt er door gefrustreerd te worden. De T11 lijkt derhalve een positieve uitkomst te geven op het niveau van handhaving van artikel 20 van de DHW. Echter de doelstelling van het achterliggende beleid; vermindering van de alcoholconsumptie door jongeren, hoeft hiermee niet gehaald te worden. Integendeel, strengere handhaving leidt in dit scenario tot allerlei negatieve bijeffecten en contra-activiteiten van jongeren.

## **6.4 De T11 voor Scenario III: Spa & XTC**

In het **Spa & XTC** scenario is in 2007 de Nederlandse jeugd verdeeld in allerlei sterke, op zichzelf staande subculturen met een eigen identiteit. De jeugd is daarbij zeer dynamisch, zelfbewust en innovatief. In totaliteit wordt door de Nederlandse jeugd nog maar weinig alcohol gebruikt. Sommige jongeren en jeugdgroepen zijn roomser dan de paus en drinken uit principiële overtuiging niet, andere jongeren vinden alcohol maar saai in vergelijking tot allerlei nieuwe drugs. Er zijn nog wel jongeren die alcohol gebruiken, maar echt stoer is het allang niet meer. Ouderen kan het allemaal niet veel schelen wat de jeugd doet, zelf gebruiken ze nog wel veel alcohol en vervelen ze zich in hun decadente leventjes. Het is zelfs zo dat ouderen jongeren aanmoedigen alcohol te gebruiken, ze vinden de jeugd maar “saai”: nooit eens een gezellig biertje... De kloof tussen jong en oud is groot.

### **Dimensies voor spontane naleving**

T1a: Bekendheid met de regels bij de doelgroep:

In het Spa & XTC scenario zijn nog maar weinig verstrekkers van alcohol zich echt bewust van de regels voor “verantwoorde” alcoholverstrekking aan jongeren en de leeftijdsregels. Misschien kunnen ze zich de regels nog wel herinneren, maar erg diep zit het allemaal niet meer. Sommige leeftijdsindicatie stickers zitten er nog wel, maar vaak wel verveerd en op vreemde plaatsen. De leeftijdsregels zijn echt iets van vroeger. Nu spelen heel andere zaken; blijven in de innovatiecompetitie, concurreren op lifestyle- en horecaconcept of op het assortiment aan geavanceerde designerdrinks en exotische gezondheidswatertjes. Trouwens behalve een groep van ouderen volgende conservatieve jongeren drinken de meeste jongeren in het Spa & XTC scenario nauwelijks nog alcohol. Dat is één van de grootste problemen van de huidige horecamarkt: voldoende omzet met andere drankjes en producten genereren om in de competitie overeind te blijven. Overigens als je je op ouderen richt, heb je dat probleem niet, die zuipen nog steeds als ketters.

T1b: Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep:

Als de regels al bekend zijn, worden ze vaak niet goed begrepen: “hoezo jongeren onder de zestien of achttien jaar geen (zwak alcoholische) drank verstrekken?”. Er zijn allereerst nauwelijks jongeren die (stevig) drinken, ten tweede wat valt wel of niet onder zwak alcoholische dranken? Met die continue stroom van designerdrinks e.d. is nauwelijks duidelijk en bij te houden waar wel of geen alcohol in zit, laat staan hoeveel. Trouwens al die andere drugsachtige ingrediënten in die drankjes, die mogen toch wel gewoon? Bovendien jongeren die drinken, drinken vaak heel bewust en verantwoord. Als ze nou maatregelen tegen ouderen zouden willen nemen: alla. Kijk die drinken echt veel en excessief, maar jongeren? En dan heb je ook nog de kwestie in het Spa & XTC scenario dat door de toegenomen allochtonisering vaak nauwelijks te zien is hoe oud iemand is. Je hebt sommige jongeren die er uitzien als twintig terwijl ze dan pas vijftien blijken te zijn en jongeren van twintig die er uitzien als vijftien. Kortom zowel het waarom en de zin van de regels is in het Spa & XTC scenario volstrekt onduidelijk en ook het schatten van jongerenleeftijden en of drankjes wel of niet door de beugel kunnen is problematisch.

T2a: Materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven:

Het naleven van de leeftijdsregels uit de DHW kost verstrekkers nauwelijks moeite in het Spa & XTC scenario. Alcohol is onder jongeren weinig populair, behalve dan bij een aantal “jongere oudere” groepjes, die zich sterk met volwassenen en politiek willen identificeren. Zij drinken veel whiskey en cognac. De oubollige Breezers e.d. worden eigenlijk alleen nog aan ouderen verkocht. Theoretisch gezien zou in het Spa & XTC scenario dan ook slechts weinig tijd voor leeftijdscontrole nodig moeten zijn. Echter de alcoholpercentages van veel designerdrinks zijn onduidelijk; vaak 0%, maar soms ook niet. En ook leeftijden van jongeren zijn moeilijk in te schatten. Goede controle zou veel controletijd van het personeel, of inzet van extra personeel vragen. Nee-verkopen aan jongeren kost ook in dit scenario omzet en winst en kans op klantenverlies.

T2b: Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels:

Hoewel nee-verkopen gedoe aan de bar veroorzaakt en reputatieverlies bij de specifieke jongere(groep), geldt dit enkel maar voor die hele kleine groep jongeren die nog wel drinkt. Ook bij ouderen kan het reputatieverlies veroorzaken, ze vinden de alcoholverstrekker maar een regeltjesneuker: “verkoop die jongeren toch gewoon lekker drank als ze dat willen”. Overtreden levert dan ook vaak reputatiewinst bij ouderen en meer klandizie van ouderen op. Echter als dit jongeren opvalt werkt dit contraproductief: ze vinden de horecagelegenheid maar een typisch ouderwetse alcoholbar.

T3: De mate waarin de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk vindt:

De alcoholwet en leeftijdsregels worden als achterhaald en onzinnig beschouwd. Heel andere drugs en drugvarianten spelen nu. Alcoholverstrekkers vinden de wet totaal niet relevant. Alcohol onder jongeren is uit. Bovendien weten jongeren vaak beter dan ouderen wat ze doen. Waar maakt de overheid zich wat dat betreft nog druk over? Daarnaast proberen vooral oudere horecabazen uit meer traditionele kroeggelegenheden jongeren actief aan de alcohol te krijgen. Immers, een immens deel van hun omzet is in de loop de jaren weggevalen door de sterk afgenomen populariteit van alcohol onder jongeren.

T4a: De gezagsgetrouwheid van de doelgroep:

De gezagsgetrouwheid van de horeca in het Spa & XTC scenario zal waarschijnlijk zeer matig zijn. Jongere versterkkers van alcohol hebben in het scenario hun eigen agenda en zullen zich niet veel gelegen laten liggen aan de ouderwetse en hopeloos achterlopende overheid. Hun focus is op jongeren gericht. En die hebben weinig met ouderen. Bovendien zijn ze druk met innovatie en experimenteren, allerlei nieuwe modetrends en horecaconcepten waarin designerdrinks en natuurlijke designerdrugs een belangrijke plaats innemen. Oudere verstrekkers luisteren nog wel naar de overheid, maar zijn tegelijk in een struggle for life gewikkeld waar veel energie in gaat zitten. Bovendien belijden ze hun instemming met regels vaak wel via de mond maar zijn als het er op aan komt nauwelijks daden van hen te verwachten. Bovendien, de overheid moet eerst maar wat aan al die andere drugs en horecaconcepten die hun markt kapot maken doen. Supermarkten e.d. zijn wel redelijk braaf. Ze proberen zichzelf aan de regels te houden zonder dat daar veel spirit achterzit.

T4b: Integriteit, eigen waarden van de doelgroep:

Zoals gezegd (T4a), jongere verstrekkers hebben in het Spa & XTC scenario hun eigen agenda. Ze zijn verantwoord met lifestyle en moderne drugs bezig. Alcohol is uit, jongeren drinken nauwelijks nog. Bovendien wordt je laveloos en ordinair van alcohol. Alcohol is een weinig hippe en intelligente drug. Oudere verstrekkers zijn nog wel gek op alcohol, zonder scrupules proberen ze jongeren (weer) aan de drank te krijgen. Hun omzet aan jongeren en andere horecaconcepten is tenslotte ingestort: ze hebben de jongerenboot gemist. Ouderen drinken gelukkig nog wel in grote hoeveelheden drank. Dat is dan ook hun belangrijkste doelgroep, waar nog goed aan te verdienen valt. En dat is prima.

T5: Gepercipieerde kans op informele controle:

In het Spa & XTC scenario zal de gepercipieerde kans op informele controle nagenoeg nihil zijn. Jongeren interesseert alcohol niet veel: “je gaat medejongeren toch niet aan de overheid verlinken?”. Als een jongere een keer dronken wordt moet die dat toch zelf weten? Hij maakt zich er al belachelijk genoeg mee. Ouderen moedigen het drankgebruik onder jongeren juist aan. Zij zouden de laatste zijn om jongeren of verstrekkers van alcohol die “stiekem”, tegen de regels in alcohol verstrekken te verlinken. Het is juist prima dat ze dat doen! Immers, ouders zien hun kinderen liever dronken van het bier thuis komen (dat is toch “normaal?”), dan dat ze strak staan van de coke.

## **Controle Dimensies**

T6: De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen:

Informeel geconstateerde overtredingen m.b.t. illegale alcoholverstrekking zullen in het Spa & XTC scenario vrijwel nooit aan de overheidsinstanties worden gemeld. Anders ligt dit als er andere drugs in het spel zijn. Daar wordt door ouders, verstrekkers van alcohol (vooral de oudere) e.d. nog wel regelmatig melding van

gemaakt.

T7: Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle bij overtredingen:

Er vinden steekproefsgewijs nog wel alcoholcontroles plaats, maar deze zijn vrijwel nutteloos. Alcohol onder jongeren is uit, afgezien van wat geïsoleerde jongerengroepen. De kans dat tegen de leeftijdregels alcohol wordt verstrekt is zeer klein. Laat staan controle daarop. De perceptie om gecontroleerd te worden bij overtredingen is dan ook marginaal. Anders ligt dit met andere drugs. In veel gelegenheden worden allerlei designerdrugs gebruikt, o.a. in drankjes verwerkt. En soms ook vermengd met alcohol. Wat wel of niet mag is zeer onduidelijk. Het is een zeer grijs gebied. Op dit vlak vinden nog wel eens controles plaats. Maar om nu te zeggen dat men daar van schrikt: nee.

T8: De gepercipieerde kans op detectie:

Veel verstrekkers van alcohol zullen best geloven dat overtreding van de alcoholwet (als ze die nog kennen), best wel eens gedetecteerd zou kunnen worden. Maar dit is toch totaal niet relevant. Er wordt nauwelijks overtreden. Als er al probleemdrinkers zijn, dan zijn dat toch vooral ouderen. Jongeren zijn met heel andere drugs bezig.

T9: Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders:

Die paar kroegen e.d. in het Spa & XTC scenario waar nog wel regelmatig veel drinkende jongeren komen weten dat ze makkelijk in het oog te houden zijn. Ze zullen zich realiseren dat ze een makkelijke prooi zijn voor alcoholcontroleurs wanneer op hun gelet wordt en wanneer ze de alcoholwet overtreden.

## **Sanctie Dimensies**

T10: Gepercipieerde sanctiekans:

In het Spa & XTC scenario wordt alcohol waarschijnlijk door de oudere bevolking als een zeer goed alternatief voor die moderne designerdrugs gezien. Je moet het gebruik dus niet ontmoedigen, maar aanmoedigen. Straffen van overtreders van de alcoholwet hoort daar niet bij. De kans is dan ook groot dat wanneer overtredingen van de leeftijdregel worden geconstateerd, deze door de controlerende instanties of het OM stilzwijgend terzijde gelegd zullen worden. Weinig ouderen (en ouders) zouden sancties begrijpen. De gepercipieerde sanctiekans in het Spa & XTC scenario wordt dan ook zeer laag ingeschat.

T11a: Formele sanctie-ernst:

In dit scenario zullen sancties als boete en sluiting als extreem zwaar worden ervaren in vergelijking met de volgens verstrekkers futiele overtredingen. Doordat er geen draagvlak voor anti-alcoholbeleid is zal elke boete, hoe laag ook, als extreem zwaar worden beschouwd in vergelijking met de begane overtreding. Sommige beboete overtreders relateren de hoogte van de boete zelfs aan de omzet van de overtreding. Gevleugeld is hun opmerking: “voor dat ene drankje van twee euro moest ik een boete betalen die 250 keer zo hoog was.”. “Dan kan je nog beter bouwfraude plegen”.

T11b: Immateriële kosten van sancties:

Sancties, als die er al zijn, zullen in het Spa & XTC scenario door alle groepen; jongeren én ouderen, als onzinnig en belachelijk worden beschouwd. De geleden reputatie of andere sociale schade zal dan ook nihil zijn. Wel worden de immateriële kosten veroorzaakt door de “preek” van de controleur en het administratieve “gedoe” er om heen als zeer pijnlijk en belastend ervaren.

## **Discussie**

In het Spa & XTC scenario is er een grote kloof tussen jong en oud. Jongeren zijn dynamisch, alcohol is uit en allerlei moderne designerdrugs zijn in. Ouderen zijn oubollig en alcohol kent onder hen een zeer grote populariteit. Als de T11 als ijkpunt wordt genomen is er weinig kans op het naleven van de leeftijdregels en de alcoholwet. De indicaties voor spontane naleving zijn slecht, ook de controledimensies zien er zeer matig tot slecht uit en de nalevingsgevoeligheid van de doelgroep lijkt behoorlijk laag, alhoewel de sanctiedimensies redelijk scoren (behalve de pakkans). Echter, gerelateerd aan het feit dat jongeren nauwelijks nog (excessief) drinken is de slechte totaalscore van de T11 weinig relevant.

Het anti-alcoholbeleid, uitgedragen via de alcoholwet lijkt op zijn beurt wel goed te scoren, het drankgebruik neemt immers af. Deze afname van het drankgebruik (onder jongeren) heeft echter weinig tot niets te maken met de wet zelf, of ondernomen handhavingsmaatregelen. Alcohol onder jongeren is gewoon uit. In plaats van op het alcoholgebruik van jongeren te focussen zou het in het Spa & XTC scenario veel zinvoller zijn om het anti-alcoholbeleid te verbreden tot een algemeen drugsbeleid en zich voortaan ook op het alcoholgebruik van ouderen te richten. Ouderen hebben tenslotte een alcoholprobleem in dit scenario, jongeren niet.

## 6.5 De T11 voor Scenario IV: Latin

In het vierde scenario, dat we **Latin** hebben genoemd, is door allerlei heftige, in de media sterk uitgesponnen beschamende incidenten met alcoholmisbruik vanaf begin jaren 2000 een andere en meer volwassen omgang met alcohol hoog op de agenda komen te staan. O.a. liep in 2002 de trouwerij van Prins Willem Alexander en Maxima volledig uit de hand vanwege drankmisbruik door jongeren<sup>34</sup>. Dit was een van de aanleidingen voor jongeren en ouderen om weer meer en op een warmere manier met elkaar gaan optrekken, is verfinjdheid, klasse en beschaving “in” geraakt en leert men elkaar weer op een goede manier met alcohol omgaan. In 2007 is Nederland een ander land geworden met een bijna Latijns-achtige, Zuid-Europees of Belgisch aandoende sfeer waarbij op een hartelijke, beschaafde en volwassen wijze met elkaar en alcohol wordt omgegaan. Effect daarvan is dat jongeren net als volwassen wel alcohol drinken, maar met mate. Het gaat niet meer om de kwantiteit, maar om de kwaliteit. Beter één glas goede wijn, dan 16 glazen ranzig bier.

### Dimensies voor spontane naleving

#### *T1a: Bekendheid met de regels bij de doelgroep:*

Het Latin scenario is vooral een waarden gedreven scenario. Regels en wetten zijn ondergeschikt aan principes, waarden en intenties. Op een goede, verantwoorde manier prettig met alcohol omgaan is de norm, zonder dat hierbij direct naar wetten en regels wordt gegrepen of gekeken. Wetten en regels zijn er vooral om in noodgevallen en bij excessen in te (kunnen) grijpen.

Op alcoholgebied zijn er in het Latin scenario verschillende simpele algemeen bekende leidraden die informatie geven hoe verantwoord met alcohol omgegaan kan worden en wat verantwoorde omgang met alcohol betekent. Deze *alcoholkaderafspraken* zijn breed gedragen en door landelijke maatschappelijke organisaties in samenwerking met de overheid ontwikkeld. De alcoholkaderafspraken reguleren b.v. dat door supermarkten, snackbarren, gewone winkels e.d. geen alcohol verkocht wordt en in slijterijen pas vanaf 16 jaar (zwak alcoholische dranken), of 18 jaar (sterk alcoholische dranken). In horeca, kantines, scholen en feestgelegenheden mag aan jongeren vanaf 12 jaar alleen met een alcoholbetaling-identiteitspas drank worden verkocht. Daar dient dan wel altijd toezicht van meerderjarigen (docenten,

---

<sup>34</sup> De scenario's zijn gemaakt voor het huwelijk van Prins Willem Alexander met Maxima.

ouders, e.d.) of jongeren vanaf 18 jaar in bezit van de vereiste diploma's bij aanwezig te zijn. Per leeftijdscategorie kunnen jongeren een bepaalde hoeveelheid drank (per dag) met hun pas kopen. Van 1 glas wijn (p.d.) op dertienjarige leeftijd tot 4 glazen wijn, of het equivalent daarvan op zeventienjarige leeftijd. Iedereen is via school, overheid, brancheverenigingen, media, ouders e.d. van jongs af aan met deze regels bekend en ervaart ze als vanzelfsprekend. De gangbare mentaliteit is: "Met zijn allen zorgen we er voor dat op een goede wijze met alcohol wordt omgegaan."

In tegenstelling tot de algemeen bekende alcoholkaderafspraken zal in het Latin scenario de officiële alcoholwet (DHW) veel minder bekendheid genieten. De officiële regel dat aan jongeren onder de 16 jaar geen drank verkocht mag worden zal maar weinig mensen bekend zijn.

T1b: *Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep:*

De alcoholkaderafspraken zijn simpel en eenduidig: geen verkoop in supermarkten, winkels e.d., quoterings van alcoholverkoop aan jongeren t/m 17 jaar en verkoop van alcohol onder aanwezigheid van volwassenen. Deze regels zullen in het Latin scenario iedereen bekend zijn via overheid, scholen, media, brancheorganisaties e.d.. Bij verantwoord alcoholgebruik hoort bekendheid met goede normen. Echter, de officiële leeftijdsregel uit de alcoholwet; geen verkoop aan jongeren onder de 16 en geen sterke drank onder de 18, zal niet echt goed meer worden begrepen en onduidelijkheid geven: "Jongeren onder de 16 mogen op daartoe geëigende plaatsen, onder daartoe geëigende omstandigheden toch best wel alcohol kopen, zoals b.v. in de pauze op school?". De regel dat in slijterijen pas vanaf 18 jaar sterke drank aan jongeren verkocht mag worden is wel algemeen bekend en sluit aan bij de belevingswereld van de mensen in het Latin scenario.

T2a: *Materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven:*

In het Latin scenario vindt controle op alcoholverstreking zowel elektronisch via een alcoholbetalingspas plaats, als via toezicht van gediplomeerde volwassenen. De verstrekkers van alcohol moeten derhalve hoge kosten maken m.b.t. investeringen in technologie en (ouder) personeel. Het controleren en betalen zelf gaat heel makkelijk en snel via de alcoholpas. Het overtreden van de alcoholkaderafspraken; alcohol aan jongeren verkopen buiten de alcoholpas om, levert voordelen op in termen van hogere omzet (winst). De "oude" leeftijdsregel uit de alcoholwet, zal in het Latin scenario stelselmatig overtreden worden. Om deze regel toch toe te passen zou veel extra tijd aan mondelinge en visuele controle nodig zijn, tenslotte laat de alcoholpas verkoop van alcohol aan jongeren onder de zestien jaar toe en quoteert ze de verkoop aan zestien- en zeventienjarigen.

T2b: *Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels:*

Zichtbaar overtreden van de alcoholkaderafspraken zal in het Latin scenario eigenlijk altijd gepaard gaan met reputatieschade bij zowel collega's, ouderen als jongeren. En daarbij zal je als slijter, kroegbaas of horeca-uitbater ook vrijwel altijd direct door collega's, ouders, docenten of anderen op je overtredingsgedrag worden aangesproken. En geboycot wanneer je geen gehoor aan hun oproep geeft om met dat soort dingen op te houden: "zoiets doe je tenslotte toch niet!". De alcoholkaderafspraken sluiten ten dele aan bij de regels uit de alcoholwet. Kroegbazen e.d. die zich aan de officiële alcoholwet willen houden, met toepassing van de officiële leeftijdsregel zullen daarbij op weerstand stuiten en niet goed begrepen worden. Dit zou hun reputatie bij zowel jong als oud schaden en waarschijnlijk sociale problemen (consequenties) geven. In enge zin geredeneerd levert het overtreden van de regels uit de officiële alcoholwet grote sociale voordelen op en correspondeert overtreden met sociaal wenselijk gedrag.



T3: *De mate waarin de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk vindt:*

Typerend voor het Latin scenario is dat de alcoholkaderafspraken die er zijn door iedereen en dus ook de verstrekkers van alcohol als vanzelfsprekend en logisch worden ervaren. Ook snapt iedereen dat het goed is dat alcohol niet in onbeperkte hoeveelheden of door iedereen verkocht kan worden. Dat doe je in principe natuurlijk ook niet, maar het is goed dat er een streng vangnet is. Verstrekkers en hun brancheorganisaties onderschrijven deze gedachten volledig, zowel met hun hoofd als met hun hart. Je moet qua drank wel kennis van zaken hebben en enigszins geschoold zijn op het terrein van kwaliteit van drank en drankgebruik. Kwaliteit van de horecadienstverlening is derhalve een belangrijk begrip in dit scenario. Hier zal goed bij geholpen worden via voorlichtinginstanties, cursussen, diploma's, voldoende steun van ouders en jongeren om dingen te organiseren, etc.... Anders zal dit liggen met de officiële alcoholwet. In zoverre deze overeenstemt met de alcoholkaderafspraken zal men achter de wet staan, maar voor de rest niet. Hoogstens zal men haar, of zullen officiële instanties het een handig middel vinden om bij excessen of noodgevallen in te kunnen grijpen.

T4a: *De gezagsgetrouwheid van de doelgroep:*

Gezagsgetrouwheid is in het Latin scenario een moeilijk begrip. Gehoorzaam luisteren naar een centraal gezag klinkt de mensen echt ouderwets in de oren. Het is in dit scenario vanzelfsprekend dat mensen samen met elkaar hun verantwoordelijkheid nemen en men elkaar daarbij helpt of corrigeert. De overheid en media spelen hierbij een belangrijke faciliterende, initiërende en soms leidende rol. Respect voor de overheid is er wel, vooral vanwege haar daden en rol als initiator en facilitator. Deze situatie geldt ook voor de verstrekkers. Goede, breed onderschreven regels worden probleemloos nageleefd, onzinnige regels neemt men niet serieus.

T4b: *Integriteit, eigen waarden van de doelgroep:*

Hoewel ook in dit scenario de normen en waarden van de verstrekkers nog steeds sterk op commercie en gezelligheid gericht zijn, zijn mooie dingen en de kwaliteit van leven en omgang met elkaar zeer belangrijke "bijkomende" zaken. Op zich sluiten deze normen en waarden goed aan bij het beleid van de overheid: in woord en daad zorgen voor leuk en verantwoord alcoholgebruik, bij zowel jongeren als ouderen.

T5: *Gepercipieerde kans op informele controle:*

Door de sterke(re) sociale verbanden en grote(re) onderlinge betrokkenheid, ook tussen jongeren onderling, en de maatschappelijke keuze voor goed en verantwoord alcoholgebruik zullen jongeren, ouders, leraren, buurtbewoners e.d. alert zijn op onmatig en onverantwoord alcoholgebruik. Kern van het scenario is vervolgens dat snel actie wordt ondernomen via o.a. lokale initiatieven. Als deze correctieve en helpende acties niet werken zal in een vervolgstadium naar hardere maatregelen worden gegrepen, zoals bijvoorbeeld het zoeken van consumentenboycots, publiciteit, berisping en sluiting van horecagelegenheden. Voor jongeren liggen bij excessieve gevallen vormen van heropvoeding en taakstraffen in het verschiet. Vanzelfsprekend richten de controlerende, correctieve en helpende acties zich zowel op verstrekkers als jongeren.

Al met al kenmerkt het Latin scenario zich door een zeer sterke informele controle, zowel in de perceptie van de mensen als in de realiteit. Opgemerkt moet overigens worden dat dit vooral voor de alcoholkaderafspraken geldt en niet de officiële alcoholwet!

## **Controle Dimensies**

T6: *De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen:*

Vanwege haar aard zullen in het Latin scenario excessen en situaties die uit de hand dreigen te lopen snel gemeld en doorgegeven worden aan zowel burgerinitiatieven en ondernemersinitiatieven als gemeenten, scholen en politie. Mensen zijn alert op goed alcoholgebruik en verantwoorde verstrekking. Door snel en preventief te reageren kunnen excessen en recidive worden voorkomen is de algemene in woord en daad omgezette opinie in het scenario.

T7: *Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle bij overtredingen:*

Er vinden steekproefsgewijs nog wel allerlei alcoholcontroles plaats; zowel onder verstrekkers als jongeren. Voorlichting en preventie zullen daarbij voorop staan in het Latin scenario. Zowel jongeren als verstrekkers weten dit en keuren dit goed. Het helpt hen om zichzelf attent te houden. De perceptie dat er regelmatige alcoholcontroles zijn is dus duidelijk aanwezig in dit scenario.

T8: *De gepercipieerde kans op detectie:*

Detectie van overtredingen is, indien er directe visuele controle plaatsvindt, in dit scenario niet extreem moeilijk in de gevallen dat onderhands alcohol verkocht wordt (buiten de alcoholpas om). Het is natuurlijk heel makkelijk om te zien dat niet via een pas wordt betaald. Wel kan het moeilijk zijn om te zien of een jongere onder de 18 is en of dus met een alcoholpas betaald moet worden. De pas zelf sluit verkoop boven de quota uit omdat dan geen geldbedragen meer worden afgeschreven. Geknoei met de pas kan ook makkelijk geconstateerd worden wanneer de pas goed in elkaar zit.

Overigens zal in het Latin scenario door jongeren en verstrekkers waarschijnlijk alle medewerking aan controles verleend worden en een goede sfeer tussen jongeren, verstrekkers en “controleurs” zijn. Controleurs zullen niet snel als vijanden worden gezien en behandeld. Door anderen gekochte drank (boven het toegestane quotum), blijft ook in dit scenario een moeilijk te constateren. Maar de sociale controle is zodanig dat dit nauwelijks van belang is, dergelijk onverantwoord gedrag zal ofwel snel door de mensen zelf worden gecorrigeerd of desnoods aan wat “hardere” instanties doorgegeven.

T9: *Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders:*

Door de hoge mate van sociale controle en informele melding in dit scenario en het feit dat door de uitbreiding preventie-, controle- en correctiecapaciteit er daadwerkelijk opvolging van meldingen is, hebben overtreders het idee dat er bij hen ook daadwerkelijk detectie en correctie plaatsvindt.

## **Sanctie Dimensies**

T10: *Gepercipieerde sanctiekans:*

De controlerende en helpende instanties hebben in het Latin scenario voldoende middelen, menskracht en legitimiteit om snel en goed op te treden. Juist ook omdat sanctionering op lokaal niveau en door de “mensen” zelf plaatsvindt of gesteund wordt. Overtredende alcoholverstrekkers zullen snel worden gehoord en aangesproken op hun missers en overtredingen. Wanneer herhaalde overtreding wordt geconstateerd zullen snel maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld (tijdelijke) intrekking van de vergunning om alcohol te verkopen, of varianten daarop. Ook zullen acties in de zin van nascholing en “heropvoeding” volgen. Boetes zullen in het Latin scenario niet snel worden gegeven, wel kijkt men nog eens naar de kwaliteit van de horecagelegenheid en de publiciteit hieromtrent. Al met al is de gepercipieerde kans op sancties in dit scenario groot, als wordt dit vaak niet als zodanig ervaren. Men ziet het meer als een herinnering en een hulp bij goed met alcohol omgaan. Echter, opnieuw dient gezegd te worden dat de perceptie van sanctiekans vooral de alcoholkaderafspraken geldt en niet de officiële DHW regels,

hoewel ze elkaar gedeeltelijk overlappen en aanvullen.

T11a: *Formele sanctie-ernst:*

De sancties worden in het Latin scenario niet echt als leuk, maar wel als een vanzelfsprekend vervolg op overtredingen ervaren. En sancties kosten natuurlijk tijd en geld, hoewel de werkelijke schade vaak niet precies vast te stellen is. Sluiting van een horecagelegenheid of uit functie stelling gebeurt niet zoveel, maar soms wel. Deze maatregelen heeft men bij excessen altijd achter de hand en houden mensen scherp.

T11b: *Immateriële kosten van sancties:*

Verstrekkers vrezen de reputatieschade, consumentenboycots, personele maatregelen en potentiële vergunningintrekking het meest. Aangezien verantwoorde verstrekking van alcohol door de gewone Nederlanders en officiële instanties als vanzelfsprekend wordt ervaren, is de reputatieschade groot bij enigerlei vorm van bestraffing. Ouders, jongeren en gemeenten letten hier zeer op. Een slechte naam voorkomen is voor verstrekkers daarom zeer belangrijk.

### **Discussie**

In het Latin scenario lijkt handhaving van een “gemodificeerde” alcoholwet via b.v. alcoholkaderafspraken goed mogelijk en door iedereen ondersteund te worden. De alcoholwet zoals ze nu bestaat doet in het Latin scenario verouderd aan en zal in enge zin in dit scenario weinig navolging genieten. Indien men de alcoholwet in dit scenario in enge zin zou willen handhaven zou dit volgens de T11 op veel verzet en onbegrip stuiten. De enge alcoholregels worden in het Latin scenario niet (meer) gedragen door de maatschappij: “Het gaat toch om mentaliteit en niet om regeltjes die jongeren verhinderen verantwoord te leren omgaan met alcohol of te leren genieten van het leven?! Verantwoord leven staat of valt toch niet met regeltjes?!” aldus de teneur in dit scenario.

Wat betreft regulerende alcoholkaderafspraken die verbreding van de huidige alcoholwetgeving inhouden lijkt zowel de kans op spontane naleving, als de gepercipieerde kans op controle en sanctionering bij geconstateerde overtredingen groot. Woorden als controle en sanctie gebruikt men echter niet of nauwelijks in het Latin scenario. Het gaat niet om straffen of belonen, maar gewoon om goed met de dingen (leren) omgaan. En soms heb je daar een steuntje bij in de rug nodig, of moeten mensen die echt de weg kwijt zijn tot de orde geroepen worden.

## **6.6 Evaluatie**

In dit hoofdstuk hebben we de Tafel van Elf op elk van de ontwikkelde scenario's toegepast. Op de basis van deze experimentele oefening geven wij hier onze observaties over het nut en de bruikbaarheid van de Tafel van Elf in combinatie met scenario's, teruggekoppeld naar de oorspronkelijke onderzoeksvragen voor deze studie.

### ***Inhoudelijke evaluatie van de T11 per scenario***

De Tafel van Elf geeft elf invalshoeken om expliciete verwachtingen uit te spreken over de (spontane) naleving en handhaafbaarheid van wetgeving. In onze uitvoering geeft de Tafel van Elf per scenario een indicatie van de naleving en handhaafbaarheid van de leeftijdregel in de nieuwe Drank- en Horecawet, zie ook de samenvattingtabel. In het Drooglegging scenario lijkt de leeftijdregel goed te handhaven en evenzo in het Latin scenario, onder de conditie van ruime interpretatie van de regel. Daarentegen zal volgens de T11 strikte toepassing van de leeftijdsregels in het Latin scenario juist tot grote problemen leiden. Het lokt een sfeer van wantrouwen (straffen) uit, terwijl mensen in dit scenario juist vanuit een gevoel van

verantwoordelijkheid met elkaar omgaan. Voor het scenario de Maatschappelijke Leugen scoort de T11 heel slecht, evenals voor het scenario Spa & XTC. Ook het nut van wetgeving en de effectiviteit van beleid (waar wetgeving een ondersteunende en signalerende factor in hoort te zijn) lijkt zeer verschillend voor elk scenario uit te pakken. Bij het scenario Maatschappelijke Leugen geeft de T11 een negatieve uitslag voor nut en effectiviteit hoewel de wetgeving wel degelijk nuttig is om excessen af te toppen, om te signaleren en ook goed in het maatschappelijk klimaat past (immers het is een goed symboolwetgeving te hebben, ook al wordt die niet nageleefd). In het scenario Drooglegging mist de T11 de essentie dat het alcoholhandhavingbeleid, om effectief te zijn, verbreed moet worden naar jongeren als doelgroep en zich niet enkel moet beperken tot verstrekkers en (officiële) verstrekingslocaties. Voor het scenario Spa & XTC geldt dat hoewel de wet volgens de T11 nauwelijks te handhaven is, het alcoholgebruik onder jongeren relatief gering is. In die zin is de wetgeving gewoon overbodig. Het scenario laat zien dat het wel nuttig is het handhavingbeleid te verbreden naar ouderen en andere drugs. Voor Latin geldt eigenlijk een soortgelijk iets. De maatschappij als geheel heeft zich in dat scenario richting een gezamenlijke aanpak en verantwoord en bewust gebruik van alcohol bewogen. De T11 weerspiegelt dat, onder de conditie dat ze kijkt naar de meebewogen interpretatie van de alcoholwetgeving<sup>35</sup>.

### **Samenvattingstabel T11 per scenario**

T11	Dimensie	Scenario			
		I	II	III	IV
T1a	Bekendheid van de regels bij de doelgroep	+	++	-	--
T1b	Zijn de regels duidelijk voor de doelgroep	0	++	-	-
T2a	Materiele voor- en nadelen van overtreden/naleven	--	-	0	0
T2b	Immateriële voordelen/nadelen van overtreden van de regels	--	0	--	-
T3	De mate waarin de doelgroep (de verstrekkers) de wetgeving redelijk vindt	0	++	--	-
T4a	De gezagsgetrouwheid van de doelgroep	--	0	-	+
T4b	Integriteit, eigen waarden van de doelgroep	--	0	-	+
T5	Gepercipieerde kans op informele controle	--	++	--	++
T6	De gepercipieerde informele meldingskans bij geconstateerde overtredingen	--	++	--	++
T7	Door de doelgroep gepercipieerde kans op controle voor overtredingen	--	++	--	0
T8	De gepercipieerde kans op detectie	-	+	0	++
T9	Gevoel van selectiviteit m.b.t. gerichte controle bij overtreders	++	++	+	++
T10	Sanctiekans	--	++	--	++
T11a	Formele sanctie-ernst	++	++	++	0
T11b	Immateriële kosten van sancties	+	++	-	++

#### **Legenda:**

++ zeer groot, + redelijk groot, 0 neutraal, - redelijk laag, -- zeer laag

### **Evaluatie van de T11 als instrument in combinatie met scenario's**

<sup>35</sup> Het Latin scenario is getoetst op kennis van de leeftijdregel waarbij normaliter ruimhartig met de regel wordt omgesprongen en ze alleen bij excessen echt strikt wordt ingezet.

In de praktijk zal de Tafel van Elf door (interne of externe) experts worden ingevuld vanuit *hun impliciete* toekomstbeeld. Zoals blijkt uit de samenvattingtabel leidt invulling van de T11 op basis van zeer verschillende *expliciete* toekomstbeelden, zoals scenario's zijn, tot grote verschillen in uitkomst. De uitkomsten variëren van zeer positief tot zeer negatief al naar gelang het scenario dat als toekomstbeeld wordt gebruikt. Dit geeft aan dat het impliciete toekomstbeeld van de expert die de T11 invult van grote invloed is op de uitkomst van de T11. Combinatie van de T11 met scenario's als methodologie helpt om impliciete toekomstbeelden expliciet en bespreekbaar te maken. Overigens is ook dan het resultaat van het invullen van de T11 nog steeds afhankelijk van de interpretatie en het oordeel van de expert die de T11 invult.

Verder komt uit onze resultaten naar voren dat het bij het invullen en evalueren van de T11 van groot belang is onderscheid te maken naar wetgeving in enge zin en het onderliggende beleid dat aan deze wetgeving ten grondslag ligt in brede zin. Het beleid gericht op terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren en de te handhaven leeftijdsregel illustreert dat mooi. Voor sommige scenario's is de leeftijdregel volgens de T11 niet of slechts zeer moeilijk te handhaven terwijl het anti-alcoholbeleid wel degelijk "geslaagd" is. En andersom geldt in sommige scenario's dat de leeftijdregel wel te handhaven is maar dat het beleid eigenlijk niet slaagt, zoals b.v. in het scenario Drooglegging.

Resumerend is volgens ons de T11 een zeer bruikbare aanvulling op de scenariomethode en vice versa. De Tafel van Elf vertaalt de scenario's in dimensies die direct relevant zijn bij toetsing van wetgeving op handhaafbaarheid. De T11 maakt het mogelijk om per scenario heel gericht implicaties te bekijken en zelfs concrete uitspraken te doen over verwachte naleving van beleid en wetgeving. Hierbij moet wel bedacht worden dat scenario's uitersten qua mogelijke toekomstbeelden schetsen. De praktijk kan zijn dat de toekomst kenmerken van alle vier de geschetste archetypische scenario's heeft en in die zin "grijzer" en minder onderscheidend is.

Als laatste kan nog opgemerkt worden dat de Tafel van Elf vanuit een bepaald onderliggende (impliciet) psychosociaal model naar nalevingsgedrag van mensen kijkt. Het onderliggende psychologische model is vooral op inzichten uit de jaren zeventig en tachtig van de sociaal psychologen Ajzen en Fishbein gebaseerd. Inzichten uit de sociale psychologie van latere datum zouden het gehanteerde onderliggende model verder kunnen verbeteren en daarmee de T11 verder kunnen aanscherpen<sup>36</sup>.

## ***Beantwoording onderzoeksvragen***

Hierna volgt nog de beantwoording van de oorspronkelijke onderzoeksvragen toegepast op de combinatie van scenario's met Tafel van Elf:

1. Wat is de doorlooptijd voor de combinatie van scenario's met de Tafel van Elf onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
2. Is de combinatie breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
3. In welke mate geeft de combinatie van Tafel van Elf met scenario's waardevolle (betrouwbare) resultaten?
4. Hoe onderscheidt de combinatie zich van andere alternatieve instrumenten?

### **Doorlooptijd van de combinatie Tafel van Elf en scenario's**

Het blijkt dat wanneer de scenario's klaar zijn in relatief korte tijd de T11 in te vullen is. De twee onderzoekers hadden na een instructie (voorbereiding) van een halve dag, anderhalve dag nodig om samen de T11 per scenario te doorlopen. Echter het op schrift uitwerken en

---

<sup>36</sup> In Bijlage B wordt kort een alternatief psychologisch model geschetst waarin zowel voortgebouwd is op de oorspronkelijke inzichten van Ajzen en Fishbein, als de belangrijke psychologische factor *eigen-effectiviteit* is toegevoegd.

evalueren duurde aanzienlijk langer en koste per scenario ruim een dag (voor één onderzoeker), plus nog één dag voor het schrijven van de evaluatie. De totale doorlooptijd van de door ons gemaakte combinatie van scenario's met de Tafel van Elf komt daarmee op vijf dagen: verspreid naar een halve dag voorbereiding, anderhalve dag uitvoering en drie dagen rapportage. De totale werklast komt daarmee op tien mandagen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de onderzoekers goed in de scenario's "zaten" en beiden uitgebreide ervaring hebben met het maken van rapportages.

### **Is de combinatie van T11 en scenario's breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?**

Uit de korte instructietijd die nodig was om per scenario de T11 in te kunnen vullen blijkt dat de combinatie scenario's en T11 eenvoudig te hanteren is. Zowel de T11 als scenario's zijn breed toepasbaar, dus gaan we er van uit dat de combinatie dit eveneens is.

### **In welke mate geeft de combinatie waardevolle (betrouwbare) resultaten?**

Beantwoording van deze onderzoeksvraag m.b.t. de waarde en betrouwbaarheid van de uitkomsten van de combinatie ligt moeilijker. De uiteenlopende conclusies die naar voren komen uit de vier T11-lijsten, van zeer positief tot zeer negatief, geeft nogmaals aan hoe moeilijk het is de toekomst te voorspellen. Wel hebben de onderzoekers ervaren dat het invullen van de T11 veel inspiratie en aangrijpingspunten geeft voor het ontwikkelen van beleidsopties (zie hoofdstuk 7). Juist daar waar er negatief gescoord wordt, geeft de combinatie T11 en scenario's veel inzicht in achterliggende processen en factoren en daarmee veel houvast om concrete beleidsopties te bedenken die dit soort situaties kunnen keren.

### **Hoe onderscheidt de combinatie zich van andere, alternatieve instrumenten?**

Deze onderzoeksvraag kunnen we hier niet beantwoorden. Onze exercitie bewijst dat de twee methoden, scenario's en T11, juist goed met elkaar te combineren zijn en een verrijking van elkanders kwaliteiten zijn.

---

## Hoofdstuk 7

# Ontwikkeling van dynamisch beleid

---

---

### 7.1 Inleiding

Op basis van de ontwikkelde scenario's hebben we gedurende een tweedaagse workshop volgens de in hoofdstuk vier beschreven werkwijze ideeën gegenereerd voor een robuust en dynamisch handhavingsbeleid. De gang van zaken en resultaten van deze tweedaagse workshop worden in dit hoofdstuk beschreven.

Na een korte presentatie van het onderzoeksproject en de ontwikkelde scenario's hebben we op eerste workshopdag samen met genodigden uit de reclame, horeca, drankenindustrie en het onderwijs met behulp van een aantal bekende creatieve technieken<sup>37</sup> ideeën en invalshoeken<sup>38</sup> gegenereerd voor manieren om te handhaven en het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. De scenario's en artikel 20 van de Drank- en Horecawet dienden hierbij als leidraad en inspiratiebron. Uiteindelijk zijn we onder leiding van de facilitator tot bijna driehonderd invalshoeken en ideeën gekomen voor mogelijke manieren om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en de leeftijdregels te handhaven. De invalshoeken staan in bijlage C vermeld, de gegenereerde concrete ideeën voor handhavingsbeleid en terugdringing van het alcoholgebruik onder jongeren in paragraaf 7.2.

Gedurende de tweede workshopdag hebben we de gegenereerde ideeën in 41 clusters ondergebracht en deze clusters weer naar negen categorieën onderverdeeld. Deze categorieën, clusters en losse ideeën per cluster worden in paragraaf 7.2 gepresenteerd; de geclusterde ideeën zullen daarbij net als in de rest van dit hoofdstuk met de term *beleidsopties* worden aangeduid. Na clustering van de ideeën in concrete beleidsopties hebben we nagedacht hoe elke beleidsoptie qua effect in elk scenario zou uitvallen en welke opties per scenario het heel goed of heel slecht zouden doen. Paragraaf 7.3 geeft de resultaten van dit indelingsproces en sluit af met een samenvattende tabel van alle beleidsopties onderverdeeld naar hun verwachte effect per scenario. Tenslotte hebben we op basis van de ontwikkelde beleidsopties beleid geformuleerd dat toekomstvast en dynamisch is en zowel bestaat uit opties die effectief in elke scenario zijn (robuuste beleidsopties), als opties die slechts in één specifiek scenario werken (specifieke beleidsopties). Paragraaf 7.4 geeft hiervan een overzicht. Deze paragraaf sluit af met de aanvullende stappen die nodig zijn voordat tot daadwerkelijke concrete implementatie van het ontwikkelde beleid kan worden overgegaan, zoals zorgen voor goede monitoring, rekening houden met lokale situaties en verdere selectie en uitwerking van beleidsopties. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 7.5 afgesloten met een evaluatie van het proces waarin we op basis van de scenario's tot beleidsopties gekomen zijn. Deze evaluatie geschiedt aan de hand van de onderzoeksvragen en de eerder gehanteerde scenariocriteria plausibiliteit, relevantie en verrassendheid.

---

<sup>37</sup> O.a. brainstorming, herformuleren, brainwriting en synectics.

<sup>38</sup> Bijlage C geeft de invalshoeken die tijdens de 1<sup>e</sup> workshopdag werden gegenereerd tijdens zijpaden die werden ingeslagen gedurende zoektocht naar goede handhavingsideeën. Het ging onder andere om antwoorden op de vraag: "Waarom drinken jongeren alcohol?" en alternatieven voor de drie meest belangrijke redenen waarom jongeren drinken.

## 7.2 Opties voor beleid

Er zijn in de workshop ca. 250 ideeën voor beleid gegenereerd die zijn onderverdeeld in eenenveertig opties. Deze opties zijn gegroepeerd naar de volgende categorieën:

- Beleidsopties voor de eigen organisatie
- Beleidsopties voor externe communicatie
- Beleidsopties voor effectievere controle
- Beleidsopties gericht op de verstrekker
- Beleidsopties voor sancties
- Beleidsopties voor samenwerking met anderen
- Beleidsopties voor controletechnologie
- Beleidsopties voor alternatieven
- Algemene beleidsopties

Per categorie worden in de volgende paragrafen de ideeën voor afzonderlijke beleidsopties gepresenteerd<sup>39</sup>.

### ***Beleidsopties voor de eigen organisatie***

1. Zorgen voor goede statistiek
2. Onderzoek doen
3. Aanpassen handhavingsorganisatie
4. Gericht werken (doelgroepenbeleid)
5. Capaciteit uitbreiden
6. Informatie vergaren en kennis opbouwen

#### **Zorgen voor goede statistiek (1)**

Interessante verbetermogelijkheden m.b.t. het handhavingsbeleid voor de KvW liggen op het vlak van het bijhouden en zorgen voor goede statistiek m.b.t. het alcoholgebruik onder jongeren, het alcoholgebruik in het algemeen en van specifiek op jongeren gerichte alcoholproducten. De statistieken zouden gebruikt kunnen worden voor gerichte beleidsacties, voorlichting, legitimisering, draagvlakontwikkeling, bewustmaking, discussiemateriaal, als strafmaatregel, etc... Goed in kaart brengen van hotspots helpt b.v. om gefocust te werken. De KvW hoeft niet alle informatie zelf te verzamelen, ze kan verstrekkers verordonneren (al dan niet als represaillemaatregel na overtredingen) goede statistieken bij te houden van hoe laat, hoeveel en aan wie alcohol verkocht wordt. Ook kan ze verstrekkers verordonneren regelmatig steekproeven te nemen, of boekhoudingen voor specifieke op jongeren gerichte risicoproducten bij te houden (Breezers e.d.).

#### **Onderzoek doen (2)**

Er zijn nog veel vragen over het gebruik van alcohol onder jongeren. Bijvoorbeeld: waarom drinken jongeren nu zo veel, of wat zien jongeren zelf als goed alternatief? Beter inzicht in de problematiek kan draagvlak voor en effectiviteit van de handhaving vergroten. Andere voorbeelden van mogelijk interessant onderzoek zijn benchmarking met het buitenland (met zowel liberalere als strengere landen) en onderzoek naar best-practices over de landsgrenzen heen.

#### **Aanpassen handhavingsorganisatie (3)**

---

<sup>39</sup> In bijlage D hebben we de 41 beleidsclusters nogmaals gecategoriseerd, maar dan naar het model van de Tafel van Elf. De beleidsopties zijn daarbij ingedeeld naar bijdrage aan *spontane naleving* van wetgeving, naar bijdrage aan de (*perceptie van*) *controle* en bijdrage aan de (*ervaren*) *sanctiekans* en *sanctiezwarte*.



Voor effectieve handhaving is een goede inrichting van de handhavingsorganisatie van groot belang. Hiervoor zijn veel ideeën te bedenken. Zo kan de KvW met lokale jeugd-en-alcohol managers binnen gemeenten gaan werken, een aparte “jeugd in horeca” divisie binnen de KvW oprichten, aansluiten bij Justitie in de Buurt (JIBs) platforms, eigen lokale organisaties oprichten, speciale alcoholbureaus per (grotere) gemeente opzetten waar zowel voorlichting gegeven wordt (inloopsprekuren e.d.) als repressief beleid vandaan wordt georganiseerd. Andere ideeën zijn boetes volledig administratief laten afhandelen (automatische incasso), bij elke gemeente een KvW vertrouwenspersoon installeren, gezondheid(voorlichting)bureaus per gemeente beginnen waar ook alcohol onder valt, het totale jeugd-alcoholbeleid door de KvW laten bepalen, etc...

#### **Gericht werken, doelgroepenbeleid (4)**

Het aantal verstrekpunten is zeer groot (meer dan 60.000), zeker in verhouding tot het aantal controleurs dat nu is aangesteld. Gericht en gefocust werken kan het probleem van tekort aan capaciteit helpen opvangen. Tenslotte is niet elk verstrekkingpunt even relevant. Voorbeelden van gericht en gefocust werken zijn: concentratie op supermarkten, horecagelegenheden en jongerencentra die in de buurt van scholen liggen (achterhalen via postcodes) of populair bij jongeren zijn, focussen op gebieden waar veel jongeren wonen en dit vastleggen via statistieken en een CRM-systeem (database). Verder vooral langskomen op intensieve gebruikerstijden, binnen de controles vooral focussen op jongens en groepsleiders, via statistiek achterhalen bij welke verstrekkers veel risicoproducten worden verkocht (en die intensief controleren), relaties leggen met informatiesystemen van de politie, etc....

#### **Capaciteit uitbreiden (5)**

Uitbreiding van capaciteit kan een goede optie zijn voor effectiever en beter werken en meer controle. Mogelijkheden om de capaciteit te vergroten liggen bijvoorbeeld op het vlak van budgetvergroting, het werven van vrijwilligers (jongeren!) en inzetten van burgercontroleurs, burgerwachten of verklikkers. Samenwerking zoeken met politie of andere gemeentelijke diensten (laat ze maar eens controleren al is het maar voor een dagje of eens per periode) zijn andere capaciteitsuitbreidingmogelijkheden. Of commando's inzetten.

#### **Informatie vergaren en kennis opbouwen (6)**

Naast onderzoek en statistiek is het verstandig om op een creatieve manier “intelligence” op te bouwen: je voelsprietten uitsteken. Dit kan op veel manieren gebeuren, ideeën zijn: undercover observaties, aanpappen met taxichauffeurs, gebruik maken van bonuskaart (AH) info, gesprekken met de lokale bevolking aanknopen of met docenten op scholen met veel risicjongeren. Andere voorbeelden zijn dat KvW mensen barman of caissière worden, dat de KvW zich duidelijk profileert als “luisterend oor” in de markt bij jongeren + verstrekkers en gemeente, de media bijhouden, etc....

#### ***Beleidsopties voor externe communicatie***

7. Moraliseren, sociale druk en controle vergroten
8. Voorlichten (algemeen)
9. Voorlichting op scholen
10. Leeftijdsregels meer zichtbaar maken
11. Shamen
12. Waarschuwen

#### **Moraliseren, sociale druk en controle vergroten (7)**

Een goede invalshoek om het alcoholgebruik onder jongeren te beperken en waar mogelijk terug te dringen is bewustmaken, moraliseren en sociale controle vergroten. Tal van

mogelijkheden zijn beschikbaar: bijvoorbeeld jongeren en verstrekkers onder druk stellen door lastige vragen te stellen (“wanneer heb je voor het laatst alcohol gedronken/verstrekt”, “hoeveel jongeren heeft u vandaag alcohol verkocht en hoe laat voor het laatst”, etc...), een stof aan alcohol toevoegen waar je tong na 6 drankjes blauw van wordt, stimuleren van evenementen e.d. in kroegen waardoor mensen elkaar leren kennen, groepsgesprekken en discussies over alcoholgebruik stimuleren, overtreders van de alcoholwet verplicht naar scenarioworkshops sturen, verstrekkers + jongeren alcoholhuiswerk laten maken, extreem streng optreden waardoor zoveel publiciteit ontstaat dat alcoholgebruik en herziening van de alcoholwet onder de aandacht komen, ouders beïnvloeden en zorgen dat ze hun kinderen een goede alcoholopvoeding geven (b.v. dat zij moeilijke vragen aan hun kinderen stellen), (hippe) personen die weinig of geen alcohol gebruiken ten voorbeeld stellen, etc...

### **Voorlichten, algemeen (8)**

Voorlichten kan een belangrijk instrument zijn om enerzijds de alcoholwet en leeftijdregels duidelijk onder de aandacht te brengen, en anderzijds om het alcoholgebruik onder jongeren in totaliteit te proberen te matigen. Er zijn tal van voorlichtingmogelijkheden en mediavormen, bijvoorbeeld: de BOB pushen via TV-commercials, in brochurevorm “verantwoord alcoholgebruik” leidraden formuleren (voor jongeren, ouders, verstrekkers en scholen), via de jongerenbladen een negatief imago aan alcohol plakken (“alcohol is dom, ranzig, ordinair”), de straffen duidelijk maken, een hip anti-alcoholmagazine uitgeven, successtories publiceren, duidelijk maken dat alcohol een drug is (net als coke en hasj), aan het publiek duidelijk maken wat de KvW doet en waar ze voor staat (legitimiteit verwerven), realistische alcoholgrenzen stellen en uitdragen (“2 glazen is okay, 3 is teveel”), allerlei testjes en apparaten voor o.a. in de horeca promoten waarmee op een speelse manier de effecten van alcohol getoond worden (je wordt traag, dom, etc...), posters met informatie over verantwoord alcoholgebruik (alcoholleidraden) op scholen en bij verstrekkers ophangen, etc...

### **Voorlichting op scholen (9)**

Naast voorlichting in het algemeen, kan voorlichting specifiek gericht op scholen een krachtig hulpmiddel zijn bij het handhaven van wet en het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren. Mogelijkheden voor voorlichting op scholen zijn: met schoolgroepen de Jellinek of AA bezoeken of langs zware alcoholisten gaan, discussies op school met jongeren voeren, video’s tonen met laveloze dronken mensen (jongeren), via docenten met leerlingen praten, jeugdigen uitnodigen voor een bezoek aan het KvW alcoholwethandhavingsteam, jongeren meenemen op controles, een anti-alcohol kit via scholen op de markt brengen, een anti-alcohol punt op scholen inrichten, etc...

### **Leeftijdsgeregels meer zichtbaar maken (10)**

Tot nog toe is de leeftijdregel nog niet bij iedereen bekend. Op veel verstrekkingspunten zijn de stickers met de leeftijdsgeregels niet of slecht zichtbaar. Een goed idee is de verstrekkers te verplichten meerdere, zeer goed zichtbare stickers per verstrekkingspunt te laten plakken. Een andere leuke en slimme manier om de leeftijdsgeregels beter onder de aandacht te krijgen is de leeftijdregel op bierglazen en (verplicht) op het etiket van designerdrinks te laten graveren.

### **Shamen (11)**

Een slimme manier om mensen tot beter gedrag te beïnvloeden is mensen te schande te maken. Dit kan op veel manieren: een verstrekker die de wet heeft overtreden krijgt een voor het publiek duidelijk zichtbare overtredingsmelding op de deur, of een gele of rode alcoholovertredingskaart, in de media kunnen berichten (namen) gepubliceerd worden van overtreders, overtreders in het algemeen kunnen via de media zwart worden gemaakt (“hoe

schandalig dat dat soort mensen...”, etc...), een speciaal shaming-programma op TV: “Blik op de kroeg” analoog aan het programma “Blik op de weg”. Ook namen van ouders met “foute” kinderen kunnen gepubliceerd worden in de kranten of via het web (via een aparte website met alle namen van mensen die alcoholwet overtreden), zuipende jongeren kunnen gestigmatiseerd worden via een vermelding op hun schooldiploma, etc...

### **Waarschuwen (12)**

Waarschuwen (dreigen) kan een goed middel zijn om mensen weer bij de les te krijgen. Ideeën hiervoor zijn: overtredende vertrekkers een proefperiode geven, maar ook andersom: iedereen start met een proefperiode. Een ander idee is soepel straffen bij kleine overtredingen en streng bij grote, maar ook een opbouwregime bij het straffen kan gebruikt worden: herhaalde overtreding leidt tot zwaardere straffen. Elke bestraffing is daardoor tegelijk een waarschuwing voor een volgende overtreding en er treedt daardoor geen gewenning op.

## ***Beleidsopties voor effectievere controle***

13. Alcoholcontrole
14. Back-tracing
15. Invoeren kliklijn
16. Specifieke controleurs werven

### **Alcoholcontrole (13)**

Basis van de handhavingsactiviteiten is natuurlijk de controle zelf. Opties voor het versterken van de controles zijn het uitvoeren van alcoholtests (blaastests) in samenwerking met de politie, het uitvoeren van controles onderweg (bijvoorbeeld tegelijk met controles van scooters of fietsen zonder licht), controles op school, het inzetten van speciale apparatuur (alcohol-geurindicator, de sniffer e.d.) door controleurs, of het inzetten van alcoholhonden. Al deze opties helpen bij het vinden van jongeren die hebben gedronken. Die data is nodig voor de volgende optie, back-tracing.

### **Back-tracing (14)**

Wanneer eenmaal bekend is welke jongeren hebben gedronken, dan moet er geback-traced worden. Het makkelijkst is het om (voor de blaastest) gewoon aan de jongeren te vragen waar ze de alcohol hebben geconsumeerd of dat aan hun vrienden te vragen. Een alternatief is het gebruik van informatie uit bonuskaart-databases, GSM-locatie scanners, of pintransacties.

### **Invoeren kliklijn (15)**

Het invoeren van een meldpunt is een manier om goed zicht te krijgen op hot-spots, maar vooral ook om de ervaren pakkans bij verstrekkers te vergroten. Het vermelden van de meldlijn op de verplichte leeftijdstikker werkt daarom als tweesnijdend zwaard, het verhoogd de bekendheid van het nummer en het maakt de verstrekker extra bewust dat hij ook door burgers gecontroleerd wordt. Een goede 24 uren bereikbaarheid van de kliklijn is een vereiste gezien het tijdstip van veel overtredingen. Door melders terug te melden wat er met een melding gebeurt is er een positieve feedback bij melders. Andere vormen van kliklijnen zijn meldpunten via het web en sms. In de voorlichting naar verstrekkers kan het worden nummer opgenomen met een zin als: “U hoeft niet bang te zijn dat jongeren die u niet bedient zullen weggelopen naar een andere locatie, u kunt dat immers doorgeven op nummer ...”.

### **Specifieke controleurs werven (16)**

Het helpt als je goed op de hoogte bent van het wereldje waarin mensen (jongeren, verstrekkers) verkeren, niet voor niets luidt een populair gezegde: "Boeven moet je met boeven vangen". Het kan daarom een goed idee zijn om specifiek jongeren, ex-gebruikers, slijters of horecapersoneel te werven als KvW-controleur. Vooral bij regionaal werken helpt het om controleurs te werven die het circuit goed kennen, weten wat de hot-spots zijn en hoe je de verstrekkers moet benaderen. Voor de inzet van technologie zijn juist weer controleurs nodig die kennis hebben van GSM-locatiebepaling, etc....

### ***Beleidsopties gericht op de verstrekker***

17. Invoeren diplomasysteem
18. Verstrekkers helpen en adviseren
19. Bevorderen leeftijdscontrole
20. Bevorderen toegangscontrole
21. Zorgen voor invoer van kwaliteitssystemen
22. Goed gedrag belonen
23. Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen

#### **Invoeren diplomasysteem (17)**

In plaats van "end-of-pipe" controle is het een optie om juist te controleren op het "proces". De invoering van een diplomasysteem voor verstrekkers is daarvan een goed voorbeeld (eventueel in combinatie met een kwaliteitssysteem, zie optie 21). Zoiets kan beginnen met deelname door de KvW aan bestaande cursussen, het integreren van een "alcohol en jongeren controle" module in bestaande opleidingen, of een plusvermelding in bestaande diploma's bij het opzetten van een eigen kwaliteitssysteem. Het doen van een cursus of het halen van een diploma "alcohol en jongeren controle" zou men tot een alternatieve straf kunnen maken. Een andere goed idee is het invoeren van een drinkdiploma voor jongeren, die daarna later als alcoholpas gebruikt kan worden.

#### **Verstrekkers helpen en adviseren (18)**

De belastingdienst heeft al enige jaren geleden de switch gemaakt van controleur naar adviseur. Het "makkelijk maken" is bij hen voorop komen te staan. De KvW kan ook zo'n positie gaan innemen. Wanneer er vanuit gegaan wordt dat de alcoholverstrekkers welwillend zijn, dan is het een kwestie van verstrekkers helpen en adviseren. Dat kan bijvoorbeeld door het in kaart brengen van "best practices", het uitgeven van een handleiding of cursus: "hoe controleer ik op leeftijd", het samen met verstrekkers oprichten van een kenniscentrum, een standaard controle-script voor achter de kassa maken, of oefeningen beschrijven die verstrekkers met hun personeel kunnen doornemen om de leeftijdcontrole en drankweigering te vergemakkelijken. Er zijn al met al tal van opties om het de verstrekker makkelijker te maken en een handje te helpen bij alcoholregulatie.

#### **Bevorderen leeftijdscontrole (19)**

Eveneens vanuit de visie "makkelijker maken" is het handig om specifieke hulpmiddelen voor leeftijdscontrole te ontwikkelen. Dat kan een standaardlijst zijn met vragen ("voor wie is het, hoe ben je hier, met wie ben je hier", etc....) die onopvallend gevraagd kunnen worden voordat tot verstrekking wordt overgegaan, of een training leeftijdinschatting. Het op een witte-lijn laten lopen, een pubertijds-hormoontester of een ouderwetse meetlat zijn wat onorthodoxere opties.

#### **Bevorderen toegangscontrole (20)**

Controle per transactie is tijdrovend. In plaatsen waar veel jongeren komen is het dan handiger om aan de poort te controleren. Dit kan als alternatieve straf gaan fungeren voor

overtreders die herhaald de wet hebben overtreden: zij moeten toegangscontrole toepassen. Waar jongeren wel naar binnen mogen maar niet mogen drinken is een combinatie met tagging mogelijk. Bijvoorbeeld een stempel op de hand onder de zestien, zie ook optie 34. Ook combinaties met verder verbieden (optie 26) of toegangscontrole met gebruik van een speciale toegangspas (alcoholpas, optie 35) zijn mogelijk.

### **Zorgen voor invoer van kwaliteitssystemen (21)**

Een stap verder dan individuele diploma's is het invoeren van een kwaliteitssysteem op het niveau van de organisatie van de verstrekker. Dit hoeft niet enkel maar een systeem voor alcohol en jongeren te zijn, maar kan ook groter kwaliteitssysteem zijn waarbij jongeren een subcategorie vormen. Als er al kwaliteitssystemen bij alcoholverstrekkers zijn, dan kan daar op aangesloten worden met een "alcohol en jongeren protocol". Keurmerken en quality-awards zijn een manier om het werken hiermee te belonen. Ook kunnen bedrijven die niet met een goedgekeurd systeem werken vaker gecontroleerd worden of harder aangepakt. Kwaliteitseisen aan het personeel (minimale leeftijd, speciale persoon die de vertrekking aan risicogroepen doet, gediplomeerd, etc...) kunnen onderdeel worden van de kwaliteitssystemen. KvW keurmerken kunnen ouders op de hoogte stellen dat het een gelegenheid betreft waar je je kinderen veilig naar toe kan sturen. En wellicht is het een goed idee om het invoeren van een kwaliteitssysteem voor de horeca e.d. te integreren met andere taken en kwaliteitsmetingen die de KvW nu ook al m.b.t. de horeca en winkels verricht.

### **Goed gedrag belonen (22)**

In de huidige wet wordt gesproken van negatieve sancties, maar positieve sancties zijn er niet. Toch is het best mogelijk goed gedrag van verstrekkers te belonen. Ideeën hiervoor zijn het vergoeden van kosten van controle of misgelopen omzet, positieve aandacht in de pers (voorbeeldfunctie geven), minder controles, gratis keurmerken, goed gedrag positief mee laten wegen bij aanvragen van terrasvergunning e.d., uitdelen van lintjes door de Maxima, etc.... Ook jongeren zouden beloond kunnen worden door bij betaling via een soort van alcoholpas (waarmee alcoholverstrekking gequoteerd wordt) korting op drankjes te verlenen.

### **Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen (23)**

Wanneer een verstrekker zijn klanten kent is controle veel makkelijker. Veel verstrekkers hebben een vaste klantenkring en kennen veel mensen uit de lokale omgeving. Verstrekkers die de dochter of zoon van..... kennen hoeven niet naar leeftijd te vragen, die kennen ze namelijk al. Wanneer de KvW het kan bevorderen dat verstrekkers hun klanten daadwerkelijk kennen maakt dat de leeftijdscontrole stukken makkelijker. Ideeën om dit te stimuleren zijn overtredders een logboek bij laten houden van wie ze in hun kroeg hebben (met leeftijd), ze laten vragen wie de jongeren in hun winkel, kantine of horecagelegenheid zijn en ze laten vragen waarom die jongeren überhaupt drinken. Overtredende verstrekkers kunnen daarbij zelf gevraagd worden hoe ze denken te gaan voorkomen dat jongeren alcohol bij hen willen kopen. Ook kunnen verstrekkers geadviseerd worden lijsten (met foto) bij te houden van jongeren die minderjarig zijn ter communicatie aan het overige personeel.

### ***Beleidsopties voor sancties***

24. Actief verstrekkers sluiten
25. Lobbyen voor accijns verhoging
26. Verder verbieden
27. Andere straffen ontwikkelen
28. Boetes verhogen
29. Heropvoeden

### **Actief verstrekkers sluiten (24)**

Een krachtig optreden tegen overtreders helpt om duidelijke grenzen aan te geven en duidelijkheid te scheppen over wat wel en niet mag. Krachtig optreden kan bijvoorbeeld bestaan uit overtreders direct sluiten bij geconstateerde overtredingen (lik op stuk), tijdelijk te sluiten of standaard 2 dagen dicht bij geconstateerde overtredingen, een tijdelijk alcoholverkoopverbod opleggen, etc....

### **Lobbyen voor accijnsverhoging (25)**

Een voor de hand liggende actie om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen is lobbyen voor accijnsverhoging. In veel omliggende landen zijn de accijnsen al een stuk hoger dan in ons eigen land. Er kan ook gekozen worden voor accijnsverhoging van risicoproducten zoals designerdrinks, likeuren en bier. Een slim alternatief is het verhogen van de VPB (winstbelasting) over de alcoholomzet in horecagelegenheden. Dit stimuleert het tappen van fris en (zeer) laag alcoholische dranken.

### **Verder verbieden (26)**

Om het anti-alcohol en handhavingsbeleid te steunen kunnen allerlei alcoholgebruik stimulerende zaken (verder) verboden worden. Bijvoorbeeld streven naar een totaalverbod op reclame voor alcohol, alcohol in de disco tot 18 jaar verbieden, alcoholverkoopverbod voor supermarkten e.d., alcohol totaal verbieden (!), een (tijdelijk) verbod op Breezers en gelijksoortige drankjes, onder de 20 jaar geen alcohol meer, etc....

### **Andere straffen ontwikkelen (27)**

Het pallet aan sancties is nu smal en niet iedereen is even gevoelig voor het huidige repertoire aan straffen. Ideeën voor alternatieve straffen zijn bijvoorbeeld in beslagname van de alcoholvoorraad (zowel bij jongeren als verstrekkers) en andere drugs, een meldingsplicht voor verstrekkers en/of jongeren die de wet overtreden; bijvoorbeeld elke week je melden bij de KvW, extra rapportageverplichtingen opleggen, bijvoorbeeld de verstrekker bij laten houden hoeveel jongeren er per avond zijn en hoe vaak er wordt geweigerd, etc.... Ook kunnen verstrekkers verplicht worden tot het aanstellen van ander of ouder personeel. Daarnaast kan nu al nagedacht worden over slimme straffen voor jongeren voor het geval jongeren ook strafbaar worden gesteld. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een meldingsplicht of huisarrest voor jongeren in de avonduren, of verplichte inname van de Russische anti-alcohol pil waardoor je misselijk wordt van het drinken van alcohol.

### **Boetes verhogen (28)**

Vooraf in het scenario Drooglegging zal worden geroepen om verhoging van de boetes of het strafbaar stellen van de jongeren zelf. Juist in dat scenario is het een optie om openbaar dronkenschap of het illegaal verstrekken van drank streng te beboeten. De hoogte van de vervolgoete zou in elk geval sterk opgehoogd kunnen worden. Liefst naar een zelfde of hoger bedrag als de initiële boete.

### **Heropvoeden (29)**

Prins Harry uit Engeland is een dag naar een kliniek gestuurd toen men er achter kwam dat hij op zeventienjarige leeftijd alcohol dronk en blowde. Geen slecht idee. Zowel voor verstrekkers als jongeren kunnen cursussen als alternatieve straf worden aangeboden bij overtredingen. Kern van deze (her)opvoedingscursussen zou kunnen zijn mensen bewust te maken van de gevolgen van alcohol, ze verantwoord leren omgaan met alcohol door ze zich te leren beheersen, etc.... Tijdens deze "cursussen" kan direct ook worden achterhaald waarom er is overtreden, wat weer een belangrijke bron van ideeën en informatie kan zijn voor overige opties.

## ***Beleidsopties voor samenwerking met anderen***

- 30. Producenten betrekken
- 31. Samenwerken (in platforms)
- 32. Samenwerken met ouders

### **Producenten betrekken (30)**

Alcoholproducenten hebben een naam hoog te houden en hebben geen baat bij criminalisering van hun industrie. Tevens hebben zij grote invloed op verstrekkers aangezien zij vaak met leningen, promotionele activiteiten en speciale leverancierovereenkomsten de horeca ondersteunen. Het is dus een optie voor de KvW om aan producenten te melden welke verstrekkers wel of niet ter goede trouw zijn. De producent kan dan de verstrekker aanspreken op zijn gedrag, of uiteindelijk uitsluiten van bepaalde diensten. Daarnaast kan in overleg met producenten worden gesproken over voorlichting op flesjes, bierviltjes of zelfs glazen (net als bij een pakje sigaretten). Ook kan er gedacht worden aan gemeenschappelijk campagnes. Daarnaast kan de KvW controleren of alcoholproducenten geen op jeugd gerichte campagnes voeren (zo ja, dan kan gedreigd worden met een algeheel verbod op reclame) en kan de KvW samenwerken met producenten van frisdrank en energydrinks ter bevordering van het drinken van niet alcoholische dranken. Gezien de machtspositie van producenten richting verstrekkers is het zo-ie-zo een goed idee om met hen een gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijk op te richten platform (zie ook de volgende optie).

### **Samenwerken, in platforms (31)**

Een typisch Nederlandse polderoptie is samenwerken in platforms. Gezien de complexiteit van het alcoholvraagstuk is overleg met betrokken partijen geen overbodige luxe. Partijen die bij de problemen betrokken kunnen worden zijn: scholen, jongerenorganisaties, wetenschap, politie, gemeenten, politiek, medioclubs en brancheverenigingen van producenten en verstrekkers. Naast nationale samenwerking in platforms is het een optie om sterke bilaterale samenwerking op lokaal niveau te ontwikkelen. Bijvoorbeeld met de politie voor gecoördineerde controles, met gemeentes voor een passende lokale en gericht aanpak, met de Jellinek kliniek om betere kennis over de alcoholproblematiek op te bouwen, met scholen voor gerichte voorlichting, met verstrekkers om missiewerk te kunnen doen en statistiek bij te houden, etc.... Opties 30 en 32 zijn specifieke ideeën die in ons korte proces naar voren kwamen, maar de lijst van potentiële samenwerkingspartners voor de KvW op dit gebied is eindeloos.

### **Samenwerken met ouders (32)**

Velen zien ouders als eerst verantwoordelijken inzake het drinkgedrag van jongeren. Het is daarom een goed idee om ouders aan te spreken op het gedrag van hun kinderen. Bij geconstateerd drankgebruik van jongeren kunnen naast de verstrekkers standaard ook de ouders worden ingelicht en aangesproken op het gedrag van hun kroost. Indien blijkt dat ouders niet toezien uit onkunde, of hun kinderen niet in de hand hebben kan het een idee zijn om met gerichte voorlichting, inloopsprekuren, ouderbegeleidingstrajecten of speciale cursussen te gaan werken. Indien het ouders echt niet interesseert kan het zelfs een optie zijn om te pleiten voor boetes aan ouders.

## ***Beleidsopties voor controletechnologie***

- 33. Volgsysteem invoeren
- 34. Tagging
- 35. Alcoholpas

### **Volgsysteem invoeren (33)**

Bijna elke jongere heeft een mobieltje, de persoonsgegevens zijn bij providers bekend en tegenwoordig is het mogelijk de lokatie van het mobieltje vrij nauwkeurig te achterhalen. Dus het is geen science fiction om in combinatie met een geografisch informatiesysteem een precies inzicht te verkrijgen in welke kroeg of welk ander verstrekkingspunt hoeveel jongeren zitten, op elk moment van de dag. Ook cameratoezicht, databases van pintransacties en bonuskaartinfo maken het mogelijk om met behulp van technologie precies te volgen waar jongeren zich bevinden of regelmatig naar toe gaan. Ook op een in te voeren alcoholpas kan een tracingsysteem worden ingebouwd en bij jongeren die veelvuldig overtreden kan een volgchip geïmplant worden. De KvW kan de technologische mogelijkheden inventariseren en inzetten. Wellicht dat het gerucht dat technologie wordt ingezet alleen al kan leiden tot een verhoogde pakkansperceptie.

### **Tagging (34)**

Verstrekkingen moeten in de huidige situatie controleren op leeftijd, maar het is lastig om elke keer naar een identiteitspas te vragen. Dit neemt extra tijd in beslag en kan voor irritatie zorgen. Tagging-systemen als badges, stempels op de hand voor minderjarigen of leeftijdscode in pinpassen waarmee verplicht betaald moet worden zijn dan een optie om het onderscheid tussen leeftijdscategorieën duidelijker te maken. Het idee van toegangscontroles bij alcoholverstrekkingspunten sluit hier goed op aan.

### **Alcoholpas (35)**

In de trein hebben mensen een OV-kaart of kortingspas, bij Albert Heijn een bonuskaart en op school een collegekaart, dus waarom geen verplichte alcoholpas invoeren? Dit kan een extra softwaremodule zijn op bestaande chipknippen, in SIM-kaarten van mobiele telefoontjes, of op voorgestelde chip in het paspoort. Ook zijn er tal van disco's die hun eigen betaalsystemen hebben (nu meestal met muntjes). Daar kunnen chipkaarten makkelijk lokaal worden geïntroduceerd. De KvW kan deze technologische mogelijkheden inventariseren en pushen. Bijvoorbeeld disco's de keuzen te laten: of een pasjessysteem, of sluiting. Ook kan gelobbyd worden voor nationale systemen. Ter promotie en versnelling van de invoering van een alcoholpas kan zelfs korting gegeven worden op betaling via een alcoholpas. Nog geavanceerder, en voorgesteld in het Latin scenario is een leeftijd-quota systeem dat is ingebouwd in de alcoholpas. Per leeftijdscategorie kan dan een betaalde hoeveelheid drank per dag en per week met de pas worden gekocht.

### ***Beleidsalternatieven voor alternatieven***

36. Alternatieven stimuleren en promoten
37. Alcoholvrij populariseren
38. Alternatief alcoholgebruik bevorderen
39. Alternatieve distributie bevorderen

### **Alternatieven stimuleren en promoten (36)**

Minder repressief dan het werken met boetes en straffen is het voorkomen van alcoholmisbruik door jongeren. De KvW zou zich in kunnen zetten voor het promoten en ondersteunen van alternatieven. Samenwerking met (commerciële) partners ligt voor de hand. Promotie van alternatieven in combinatie met repressieve opties kan als "stok achter de deur" voor verstrekkingen fungeren. Verstrekkingen kan bijvoorbeeld gesuggereerd worden om niet alcoholische dranken sterker te promoten, om "tiener disco's" zonder alcohol te organiseren of om kannen met gratis water in de kroeg neer te zetten. Aan jongeren kan gevraagd worden welke alternatieven zij het meest zien zitten en welke alternatieven ook stoer zijn. Hierbij gaat het niet alleen over alternatieven voor alcohol als drank, maar juist



ook over alternatieven voor alcohol als “activiteit”, “losmaker” en stoerheidsfactor. Als er bijvoorbeeld meer sportwedstrijden of dansavonden ’s avonds zouden worden georganiseerd, zou dat jongeren dan een goed alternatief bieden voor het traditionele avondje stappen en “zuipen”?

### **Alcoholvrij populariseren (37)**

Alcoholreclame en promotie gebeurt veel en vaak zit het erg slim in elkaar. Het bedrag dat jaarlijks besteed wordt aan alcoholreclame en –promotie is immens. Jongeren zijn bovendien extra gevoelig voor reclame en promotie: ze willen er graag bijhoren en meedoen met wat “in” is. Kunnen alcoholvrije dranken niet een zelfde status als alcoholische dranken bereiken? Welke “helden” van jongeren kunnen hiervoor worden ingezet? De KvW zou er voor kunnen kiezen om in samenwerking met producenten van alcoholvrije dranken de populariteit van alcoholvrij te vergroten. Een andere manier om alternatieven te promoten is door alcoholhoudende drankjes minder sexy te maken. Bijvoorbeeld door de volgende tekst verplicht op flesjes bier te zetten: “Alcohol is schadelijk voor uw seksuele potentie”, of door Youp van ’t Hek te vragen alcoholdrinkers neer te zetten als diegenen die “zeker niets te neuken hebben”. Soortgelijke acties zijn in Israël op het terrein van roken zeer succesvol geweest.

### **Alternatief alcoholgebruik bevorderen (38)**

Een meer paradoxale benadering voor terugdringing van het alcoholmisbruik door jongeren is het bevorderen van alternatief alcoholgebruik. Een keer goed dronken worden kan een preventieve genezing hebben voor excessief gebruik. Dus uitpattingen toestaan tijdens het karnaval kan helpen. Na een aantal dagen karnaval zijn veel mensen weer voor een heel jaar van de alcohol genezen. Ook het ritualiseren van de leeftijdsgrens is een idee. Wie zestien wordt verdient het om die dag met een groot feest helemaal dronken te worden van (gratis) zwak alcoholische drank. En wie achttien wordt verdient het om knock-out te gaan aan de goedkope jenever en whisky. Door de leeftijdsgrens te ritualiseren zullen zij die de grens gepasseerd zijn zelf toezicht gaan houden opdat minderjarigen niet drinken. Zestien of achttien jaar worden en mogen drinken is namelijk omgeven met status. En doordat het op de dag zelf excessief is, is direct de negatieve consequentie aangeleerd. Weer een ander idee is om wijn als lunch-drink toe te staan op school, of te stimuleren bij ouders thuis tijdens het eten (aangelengd met water) vanaf twaalf jaar. Hierdoor wordt alcohol “gewoon” en niet iets stoers. Ook kan aan verstrekkers worden aanbevolen jeugdigen de suggestie te doen: “alcohol mag niet hier, dat drink je maar thuis bij je ouders”.

### **Alternatieve distributie bevorderen (39)**

Op het ogenblik is alcohol overal makkelijk te verkrijgen. Hoe beter de distributie van alcohol is gescheiden van de rest, des te makkelijker de naleving van de leeftijdsregel en de alcoholwetgeving. Ideeën hiervoor zijn verkoop van alcohol via automaten in supermarkten en disco’s (helemaal in combinatie met optie 35: de alcoholpas), of speciale alcoholdoseer automaten die per bezoeker de geschonken hoeveelheid bijhouden en deze limiteren. Naast het bevorderen van andere distributievormen voor de alcohol is het ook een optie om te bevorderen dat jongeren en ouderen per gelegenheid zijn gescheiden. Je hebt nu restaurants waar rokers van niet rokers worden gescheiden, dus waarom niet een speciale plek voor (alcohol)drinkers en niet-drinkers, ouderen en jongeren? Of een scheiding van kassa: jongeren mogen alleen afrekenen bij een bepaalde kassa met daarachter een oudere, zodat niet alle personeel bij de verstrekker voortdurend op leeftijd hoeft te controleren.

## ***Algemene beleidsopties***

40. Integreren met totale drugsbeleid

#### 41. Experimenteren

##### **Integreren met totale drugsbeleid (40)**

Alcohol is een drug, net als wiet, XTC, sigaretten en coke. Het relatieve gewicht van de politieke aandacht voor alcoholmisbruik en -controle versus andere drugs als XTC, coke e.d. wisselt sterk. De benodigde competenties en handhavingsaanpakken voor de verschillende drugs lijken sterk op elkaar. De gedachte om het toezicht op de DHW verder te integreren met het drugsbeleid heeft twee voordelen. Ten eerste wordt het naar de buitenwereld duidelijk dat alcohol net zo'n drug is als de rest en ten tweede is het makkelijker te switchen van het ene aandachtsgebied naar het andere. Er zijn waarschijnlijk ook synergievoordelen te behalen bij gezamenlijke aanpak en controle. Helemaal wanneer straks de KvW gevraagd wordt om ook de kwaliteit van XTC en andere synthetische drugs te gaan testen.

##### **Experimenteren (41)**

De laatste optie in de lange rij van ideeën is om te experimenteren. Interventies bewijzen zich het sterkst in de praktijk. Door op verschillende plekken met verschillende aanpakken te werken kan de KvW al doende leren wat het beste werk. Veel van de genoemde opties lenen zich voor een experiment. Daarnaast is het mogelijk om tal van andere vragen te onderzoeken met behulp van experimenten. Een vraag die bij ons bijvoorbeeld speelde was het effect van grotere of kleinere glazen op het drinkgedrag (van jongeren). Etc...

### **7.3 Specifieke beleidsopties voor elk scenario**

#### ***Beleids-opties voor het scenario de Maatschappelijke Leugen (I)***

De belangrijkste taken voor de Keuringsdienst van Waren in het scenario de **Maatschappelijke Leugen** zijn: werken aan draagvlak voor actief anti-alcoholbeleid en haar activiteiten en bestaan legitimeren. De KvW zal bij alles wat ze doet terughoudend te werk moeten gaan want de maatschappij neemt de nieuwe DHW toch niet erg serieus: er is nauwelijks draagvlak voor werkelijk hard optreden of gericht beleid. De KvW zal dus met name moeten zorgen voor maatschappelijke bewustmaking van de alcoholproblematiek onder jongeren en het verkrijgen van voldoende basis voor haar activiteiten. Aan de andere kant zal er snel naar de KvW gekeken worden wanneer er extreme incidenten plaatsvinden. Hierbij past een focus op het aftoppen en beperken van excessen en communicatie van wat anderen en de KvW aan de alcoholproblematiek onder jongeren doen en wat de mogelijkheden in de huidige situatie zijn. Kort gezegd komt het er in het scenario de Maatschappelijke Leugen voor de KvW vooral op aan te vermijden dat de KvW de zwarte piet toegespeeld krijgt bij excessen en te zorgen voor voldoende legitimiteit. De KvW moet expliciet duidelijk maken dat zij weinig aan de huidige situatie kan doen, te weinig werkelijk krachtige sanctiemogelijkheden heeft en dat anderen, en de Nederlandse bevolking in het algemeen meer dan verantwoordelijk zijn voor ontstane problemen. Beleids-opties moeten op die manier vormgegeven en uitgevoerd worden. De volgende beleidsopties zijn specifiek geschikt voor gebruik in het scenario de Maatschappelijke Leugen:

- Zorgen voor goede statistiek en deze gebruiken (1)
- Onderzoek doen (2)
- Moraliseren, sociale druk en controle vergroten (7)
- Voorlichten, algemeen (8)
- Waarschuwen (12)
- Samenwerken in platforms (31)
- Alcoholvrij populariseren (37)
- Experimenteren (41)

De volgende opties zijn juist zeer contraproductief in het scenario de Maatschappelijke Leugen en moeten vermeden worden:

- Actief verstrekkers sluiten (24)
- Andere (hardere) straffen ontwikkelen (27)

### ***Beleidsopties voor het scenario Drooglegging (II)***

In het scenario **Drooglegging** is er juist wel veel draagvlak voor hard optreden tegen het alcoholmisbruik onder jongeren. Omdat in dit scenario het alcoholgebruik verschuift naar niet-reguliere locaties, zal het handhavingsbeleid, wil zij effectief blijven, eveneens met de jongeren mee naar de niet reguliere locaties moeten schuiven. Als de focus alleen op verstrekkers blijft liggen dreigt het gevaar dat strakke handhaving leidt tot een verslechtering van het uiteindelijke doel, het verminderen van overmatig alcoholgebruik onder jongeren. Waarschijnlijk is er in dit scenario draagvlak voor het strafbaar stellen van jongeren. Dit heeft voor de KvW als risico dat er zeer hoge verwachtingen zijn en dat de resultaten nauw zullen worden gevolgd. Verbreding van de handhavingstactiek is daarom van groot belang.

Bij het scenario Drooglegging passen vrijwel alle beleidsopties zeer goed. Er is een groot draagvlak voor streng en actief optreden en het beleid van de KvW moet zich hier expliciet op richten. Een aantal beleidsopties zou echter wel eens echt contraproductief kunnen uitpakken. Deze beleidsopties worden ofwel als “te slap” gezien, ofwel leiden ze te veel af van het “echte” beleid, ofwel leveren ze gezien de (hoge) kosten veel te weinig resultaat. Weggegooid geld dus. Het gaat om de volgende opties:

- Onderzoek doen (2)
- Voorlichting op scholen (9)
- Alternatief alcoholgebruik bevorderen (38)

De beleids optie “Specifieke controleurs werven” (16), past in het Drooglegging scenario onder de conditie dat als specifieke controleurs bijvoorbeeld mobiele commando’s en spionnen worden geworven.

### ***Beleidsopties voor het scenario Spa & XTC (III)***

In het scenario **Spa & XTC** hebben de politiek en ouderen belangrijker prioriteiten dan de alcoholconsumptie van jongeren. De populariteit van alcohol onder jongeren is sterk gedaald en verschoven richting veel interessantere, hippere drugs en drinks. Deze ontwikkeling richting allerlei moderne designerdrugs is maatschappelijk gezien een groot probleem. Bovendien zien ouderen net als in het scenario de Maatschappelijke Leugen alcohol nog steeds niet als een echte probleemdruk. Integratie van het anti-alcoholbeleid in het totale drugsbeleid kan draagvlak creëren voor omvattender handhavingsactiviteiten van de KvW, of wanneer de focus niet specifiek op jongeren maar op overmatig alcoholgebruik in het algemeen is gericht, kunnen ouderen ook onder het handhavingsbeleid gaan vallen. De KvW moet in dit scenario dus om kunnen gaan met “schuivende doelpalen” en moet in elk geval vermijden dat door hun beleid jongeren op andere drugs overstappen, anders dan het relatief veilige alcohol. De volgende opties zijn zeer geschikt voor het scenario Spa & XTC waarbij integratie in het totale drugsbeleid een belangrijke achterliggende gedachte is:

- Gericht werken, doelgroepenbeleid (4)
- Informatie vergaren en kennis opbouwen (6)
- Samenwerken, in platforms (31)

- Integreeren met het totale drugsbeleid (40)

In dit scenario is er geen enkel nut of draagvlak voor de volgende beleidsopties:

- Specifieke controleurs werven (16)
- Bevorderen leeftijdscontrole (19)
- Actief verstrekkers sluiten (24)
- Boetes verhogen (28)
- Heropvoeden (29)
- Volgsysteem invoeren (33)
- Alcoholpas (35)
- Alcoholvrij populariseren (37)

### ***Beleidsopties voor het scenario Latin (IV)***

Streng handhaving van Artikel 20 van de nieuwe DHW in enge zin past niet in dit scenario. Het gaat in het **Latin** scenario tenslotte om “verantwoord alcoholgebruik”. Alcohol wordt niet als iets slechts gezien (ook niet bij jongeren), zolang het maar matig en verantwoord wordt gebruikt en niet tot dronkenschap en ongewenst gedrag leidt. Te streng en bureaucratisch optreden heeft een sterke contraproductieve werking in dit scenario en vindt maatschappelijke ook geen steun. Wel is er ruimte om artikel 20 te gebruiken als “stok achter de deur” voor die verstrekkers die aanzetten tot onmatig alcoholgebruik. De taak voor de KvW in dit scenario is met name het adviseren en ondersteunen van verstrekkers in het voorkomen van onmatige alcoholconsumptie en mensen adviseren over verstandig en kwalitatief hoogwaardig alcoholgebruik. In het scenario Latin past een lange rij opties die met zeer positieve effecten in deze richting ingezet kunnen worden:

- Aanpassen handhavingsorganisatie (3)
- Gericht werken, doelgroepen beleid (4)
- Voorlichting op scholen (9)
- Waarschuwen (12)
- Back-tracing (14)
- Specifieke controleurs werven (16)
- Invoeren diplomasysteem (17)
- Verstrekkers helpen en adviseren (18)
- Invoeren kwaliteitssysteem (21)
- Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen (23)
- Heropvoeden (29)
- Producenten betrekken (30)
- Samenwerken, in platforms (31)
- Alternatieven stimuleren en promoten (36)
- Alternatief alcoholgebruik bevorderen (38)

De volgende opties moet in het Latin scenario worden vermeden, ze kunnen sterk contraproductief werken omdat ze de aandacht te veel op de wet in enge zin leggen (straffen en belonen) en een sfeer van wantrouwen scheppen:

- Informatie vergaren en kennis opbouwen (6)
- Bevorderen toegangscontrole (20)
- Verder verbieden (26)
- Volgsysteem invoeren (33)

## Samenvattende optietabel

Beleids optie	Scenario			
	I	II	III	IV
Zorgen voor goede statistiek	++	+	+	-
Onderzoek doen	++	--	+	+
Aanpassen handhavingsorganisatie	0	++	-	++
Gericht werken (doelgroepenbeleid)	+	++	++	++
Capaciteit uitbreiden	+	++	-	0
Informatie vergaren en kennis opbouwen	-	++	++	--
Moraliseren, sociale druk en controle vergroten	++	++	-	+
Voorlichten (algemeen)	++	0	-	+
Voorlichting op scholen	+	--	--	++
Leeftijdsregels meer zichtbaar maken	+	++	0	-
Shamen	+	++	0	0
Waarschuwen	++	-	-	++
Alcoholcontrole	+	++	-	+
Back-tracing	0	++	-	++
Invoeren kliklijn	+	++	+	+
Specifieke controleurs werven	0	+	--	++
Invoeren diplomasysteem	+	++	-	++
Verstrekkingen helpen en adviseren	-	-	-	++
Bevorderen leeftijdscontrole	+	++	--	-
Bevorderen toegangscontrole	-	++	+	--
Zorgen voor invoer van kwaliteitssystemen	+	++	+	++
Goed gedrag belonen	+	++	0	-
Bevorderen dat verstrekkingen hun klanten kennen	0	++	+	++
Actief verstrekkingen sluiten	--	++	--	+
Lobbyen voor accijnsverhoging	+	++	-	-
Verder verbieden	-	++	-	--
Andere straffen ontwikkelen	--	++	-	-
Boetes verhogen	+	++	--	0
Heropvoeden	-	++	--	++
Producenten betrekken	+	+	0	++
Samenwerken (in platforms)	++	++	++	++
Samenwerken met ouders	+	++	0	+
Volgsysteem invoeren	+	++	--	--
Tagging	0	++	-	-
Alcoholpas	+	++	--	+
Alternatieven stimuleren en promoten	+	0	+	++
Alcoholvrij populariseren	++	-	--	+
Alternatief alcoholgebruik bevorderen	-	--	+	++
Alternatieve distributie bevorderen	0	++	0	-
Integreren met het totale drugsbeleid	+	++	++	-
Experimenteren	++	+	+	0

### Legenda:

++ zeer positief effect, + positief effect, 0 neutraal, - negatief effect, -- zeer negatief effect

Bovenstaande tabel geeft samengevat de verwachte effecten van alle eenenveertig geclusterde beleidsopties, uitgesplitst naar de vier scenario's. Niet elke optie past even goed in elk

scenario. Sommige opties werken sterk contraproductief in bepaalde scenario's een krijgen een dubbel min-teken, andere opties die geen zin hebben maar wel geld, tijd en moeite kosten krijgen een enkele min. Opties die geen positief of negatief effect hebben en neutraal uitpakken krijgen een nul. Uitsluitend opties die positieve effecten sorteren krijgen een enkele of dubbele plus, afhankelijk van hun impact.

## 7.4 Toekomstgericht dynamisch beleid

### *Verschillende soorten beleidsopties*

#### **Robuuste beleidsopties**

Zoals uit de optietabel blijkt, vraagt elk scenario om ander beleid. Anno 2002 weten we niet hoe de toekomst zich zal ontwikkelen en welke beleidsopties het meest passend en effectief zullen zijn gezien de ontwikkelingen. Gelukkig zijn een aantal beleidsopties “robuust”: ze zijn goed in elk scenario. Voor deze robuuste opties geldt dat het altijd verstandig is ze in te zetten, wat er ook gebeurt en in welke richting (welk scenario) de situatie zich ook ontwikkelt. Het gaat om de volgende beleidsopties:

- Gericht werken, doelgroepenbeleid (4)
- Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen (23)
- Producenten betrekken (30)
- Samenwerken, in platforms (31)
- Samenwerken met ouderen (32)
- Alternatieven stimuleren (36)
- Experimenteren (41)

Bij het uitvoeren van deze beleidsopties moet bedacht worden dat deze opties in essentie in elk scenario zeer goed te gebruiken zijn, maar dat per type scenario's een verdere verfijning voor elk van deze beleidsopties gemaakt kan worden. Hierdoor kunnen per scenario de resultaten per beleidsoptie verder worden geoptimaliseerd. Het is dus relevant goed op te letten in welke richting de situatie zich ontwikkelt en welk scenario het meest typerend is voor de huidige situatie.

#### **Semi-robuuste beleidsopties**

Naast robuuste beleidsopties, die voor elk scenario goed werken, zijn er nog een aantal beleidsopties die een net wat minder brede werkingskracht hebben, maar overall genomen nog steeds zeer effectief zijn. Ook deze beleidsopties kunnen direct ingezet worden onder de conditie dat ze niet contraproductief voor de huidige situatie zijn. Wel is het van belang bij implementatie van deze beleidsopties goed op te letten of de situatie zich niet richting het scenario ontwikkelt waarin de beleidsoptie contraproductief wordt. Gelijk met implementatie van deze semi-robuuste opties moeten daarom goede exit- en monitorstrategieën worden ontwikkeld. Als het “fout” gaat, kan men dan snel, zonder al te hoge kosten of problemen afscheid nemen van niet meer passende beleidsstrategie<sup>40</sup>. Met de volgende beleidsopties kan op deze manier direct al gestart worden:

- Zorgen voor goede statistiek (1)
- Onderzoek doen (2)
- Moraliseren, sociale druk en controle vergroten (7)
- Invoeren diplomasysteem (17)
- Alcoholpas invoeren (35)

---

<sup>40</sup> In optiejargon spreekt men van beleid met gekoppelde *put-opties*.

- Integreeren met het totale drugsbeleid (40)

### **Specifieke beleidsopties**

Hoewel in de huidige situatie voor elk van de scenario's aanwijzingen te vinden zijn, lijkt de huidige context op nationaal niveau toch nog het meest op het scenario de Maatschappelijke Leugen<sup>41</sup>. Daarom kan ook zonder problemen gestart worden met het uitvoeren van de voor dat scenario nog overgebleven opties:

- Capaciteit uitbreiden (5)
- Voorlichten, algemeen (8)
- Voorlichten op scholen (9)
- Leeftijdregel meer zichtbaar maken (10)
- Shamen (11)
- Waarschuwen (12)
- Alcoholcontrole (13)
- Invoeren kliklijn (15)
- Bevorderen leeftijdscontrole (19)
- Zorgen voor de invoering van kwaliteitssystemen (21)
- Goed gedrag belonen (22)
- Lobbyen voor accijnsverhoging (25)
- Boetes verhogen (28)
- Volgstelsel invoeren (33)
- Alcoholvrij populariseren (37)

Ook bij uitvoering van de scenario-specifieke beleidsopties is het van groot belang dat goed gemonitord wordt hoe de maatschappelijke context zich ontwikkelt. Op die manier kan in de gaten worden gehouden richting welk scenario de maatschappij als geheel gaat en wanneer bepaalde specifieke beleidsopties kunnen komen te vervallen omdat ze niet meer passen. Andere beleidsopties, speciaal geschikt voor andere scenario's kunnen dan achter de hand worden gehouden<sup>42</sup>. Dynamische beleid houdt o.a. in dat men bij veranderende ontwikkelingen niet voor verassingen komt te staan en zo goed mogelijk voorbereid is.

### **Monitoring**

Een belangrijk element bij het uitvoeren van toekomstgericht dynamisch beleid is ontwikkeling en implementatie van goede *monitoringstrategieën*. Monitoring is van groot belang voor effectief dynamische beleid, enerzijds om te kijken in welke richting de maatschappij zich ontwikkelt en welke scenariooverschuivingen plaatsvinden, anderzijds om te kijken of de huidige ingezette strategieën nog wel passend zijn, of dat ze bijgestuurd of afgebouwd moeten worden. Bij veranderingen kan men tijdig nieuwe beleidsopties voorbereiden en activeren. In de workshop zijn al een aantal potentiële opties ontwikkeld die kunnen helpen bij monitoring. Het gaat om de volgende opties:

- Zorgen voor goede statistiek
- Informatie vergaren en kennis opbouwen
- Onderzoek doen

---

<sup>41</sup> In sommige lokale contexten, zoals Maastricht, Staphorst of het Friese platteland, kunnen andere beelden dominant zijn.

<sup>42</sup> In optie-jargon spreekt men bij beleidsmaatregelen die voorbereid en achter de hand worden gehouden voor nieuwe situaties van *call-opties*.

En ander goed idee als monitoringstrategie is binnen de organisatie op regelmatige terugkerende basis (kleine) scenario-excersities te houden.

### ***Lokaal beleid***

Op lokaal niveau kunnen andere scenario-beelden dominant zijn dan dat van de Maatschappelijke Leugen. Wanneer de KvW decentraal werkt kan het lokale beleid aangepast worden aan de situatie van de specifieke context, oftewel het scenario dat domineert op lokaal niveau. Gestart kan dan worden met beleidsopties die bij dit lokale scenario passen.

### ***Verdere selectie en uitwerking van beleidsopties***

Voordat tot daadwerkelijke implementatie van concrete beleidsopties overgegaan kan worden is nog een extra slag nodig. Allereerst moet binnen de geselecteerde (robuuste) beleidscluster gekeken worden welke concrete ideeën (zie paragraaf 8.1) echt interessant zijn en relevant in termen van uitvoerbaarheid, impact en termijn waarop resultaten behaald kunnen worden. Handig hierbij is te kijken of ideeën gecombineerd en verder verfijnd of uitgewerkt kunnen worden. Ook is het van belang de relatie te leggen met de eigen organisatie: waarin zijn we goed en welke competenties en voordelen hebben we of ontbreken er juist nog. En moeten we ons die competenties wellicht eigen maken voordat we tot actie overgaan? Sommige ideeën kunnen al op korte termijn gerealiseerd worden terwijl voor andere ideeën juist een lange(re) aanlooptijd nodig is. Soms ook is het handig om met ideeën te beginnen die weliswaar een kleiner(re) impact hebben, maar waar wel snel resultaten geven. Ze kunnen helpen om draagvlak en credibility voor de nieuwe beleidsaanpak op te bouwen.

Na expliciete keuze voor specifieke ideeën moeten deze verder uitgewerkt worden en moet nagedacht worden wie welke projecten gaat trekken, welke concrete stappen (activiteiten) ondernomen moeten worden om het project uit te voeren, welke mensen erbij betrokken zouden moeten worden, wat een goede volgorde zou zijn om projecten uit te voeren, in welke organisatievorm een en ander gegoten moet worden, tegen welke belemmeringen projecten aan kunnen lopen, wat kan bijdragen aan het succes van het project, etc.... Na uitvoering van deze voorbereidende stappen kan tot daadwerkelijk concrete actie worden overgegaan en het toekomstgerichte dynamische beleid praktisch worden vormgegeven.

## **7.5 evaluatie**

In dit hoofdstuk is toekomstvast en dynamisch beleid beschreven, ontwikkeld op basis van de scenario's. Scenario's zijn immers geen instrument om te voorspellen, maar een hulpmiddel om beter (handhavings-)beleid te ontwikkelen. Waar de eigen evaluatie van het Ministerie van Justitie, en in ons hoofdstuk 7, handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW volgens de tafel van elf als zeer problematisch wordt ingeschat, zijn er toch veel opties voor handhavingsbeleid. Specifiek voor de verschillende scenario's is in de workshop van één dag een lange lijst met in totaal 41 opties gegenereerd. De evaluatie van deze opties aan de hand van de scenario's leert dat slechts enkele van deze opties robuust zijn (relevant in elk scenario). Veel opties werken goed in een enkele scenario's, maar niet in andere (of zijn zelfs contraproductief!). In het kort komt het hier geformuleerde robuuste beleid er op neer dat reeds nu begonnen kan worden met het actief ontwikkelen van draagvlak door communicatie met betrokken partijen en het opzetten van een netwerk voor de actieve handhaving van artikel 20 van de nieuwe DHW. Tevens kan de KvW starten met inhoudelijke kennisopbouw en het opzetten van kwaliteitssystemen die spontane naleving bevorderen. Lokaal kan, afhankelijk van de lokale context, worden geëxperimenteerd met een strengere aanpak, vooral om te kunnen leren van de effecten ervan. De andere opties kunnen worden voorbereid om ingezet te kunnen worden wanneer de tijd er rijp voor is.



Wanneer we naar het hier voorgestelde beleid kijken, valt op dat de scenario's inspireren tot opties die verder gaan dan het alleen bevorderen van het handhaven van artikel 20 van de nieuwe DHW. Veel opties richten zich juist op het halen van de onderliggende beleidsdoelstelling; het verminderen van overmatig alcohol (of breder, drugs) gebruik onder jongeren. Immers, soms leidt alleen het handhaven van de wet niet tot dit beoogde doel, en is er breder beleid nodig om de gewenste gedragswijziging onder verstrekkers en jongeren te bereiken. Ook valt op dat sommige handhavingactiviteiten in bepaalde scenario's leiden tot contraproductieve resultaten. Dit geeft de context gevoeligheid van het beleid aan, en maakt dat juiste maatvoering en timing van het beleid noodzakelijk is. De hier beschreven lijst opties is gegenereerd in een workshop van slechts één dag. We hebben daarbij slechts een paar invalshoeken gekozen als inspiratiebron. Het eerder geschetste model dat aan de basis lag van de scenario's en de tafel van elf geeft nog tal van andere invalshoeken die kunnen helpen bij het vinden van extra ideeën en opties.

### ***Beantwoording onderzoeksvragen***

Op basis van de bij dit onderzoeksproject geformuleerde probleemstelling dient voor dit hoofdstuk en dit onderdeel van het onderzoek antwoord gegeven te worden op de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Wat is de doorlooptijd van de optie-beleidentwikkelingsmethode, onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
2. Is de methode voor beleidsontwikkeling breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
3. In welke mate levert de beleidentwikkelingsmethode waardevolle (betrouwbare) resultaten?
4. Hoe onderscheidt de methode zich van andere, alternatieve methoden?

We zullen in deze paragraaf antwoord geven op de onderzoeksvragen die zich voor dit gedeelte van het onderzoek richten op de door ons gebruikte methode voor dynamische beleidsontwikkeling op basis van scenario's.

#### **Doorlooptijd van de ontwikkelingsmethode voor dynamisch toekomstvast beleid**

De voorbereiding van de tweedaagse optieworkshop - het benaderen en uitnodigen van mensen, het regelen van een locatie en het verzorgen van materiaal waaronder een project-briefing en een powerpoint-presentatie - hebben in totaal ca. vijf mensdagen gekost. Verdeeld over twee personen gaat het om een doorlooptijd van bijna drie dagen. De tweedaagse workshop kostte inderdaad twee dagen. Alle drie de onderzoekers namen aan de workshop deel, waarbij een van de onderzoekers op eerste workshopdag als facilitator optrad. De uitwerking van de resultaten van de workshop in rapportagevorm en het beschrijven van de gevolgde methode hebben de meeste tijd in beslag genomen: voor twee personen elk ca. vijf dagen. In totaal komt de doorlooptijd van de beleidentwikkelingsmethode daarmee op tien dagen met een totale werklast van ca. eenentwintig mandagen. De ideeën voor in dit hoofdstuk beschreven lijst opties is gegenereerd in een workshop van slechts één dag, en in de tweede dag was het mogelijk de ideeën te clusteren tot opties en de robuustheid ervan te toetsen.

#### **Is de methode breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?**

De methode voor het ontwikkelen van dynamisch beleid is eenvoudig te hanteren, want de deelnemers aan de workshop hadden geen voorkennis of voorbereiding nodig. Wel is er specifieke procesbegeleidingskennis vereist voor het ontwerpen en begeleiden van de workshop. Echter, de gevolgde methodiek bestaat uit algemeen bekende

creativiteitstechnieken en het volgen van een concreet stamien voor het toetsen van de opties aan de scenario's. De gebruikte creativiteitstechnieken en het stamien om de opties aan de scenario's te toetsen is breed toepasbaar. Intensiever is het uitwerken van alle opties naar concreet dynamisch beleid. Hiervoor is een combinatie nodig van kennis over de casus, de scenario's en de methodiek. De casus en de scenario's zijn specifiek voor artikel 20 van de DHW in is daardoor niet overdraagbaar naar andere terreinen.

### **In welke mate geeft de methode waardevolle (betrouwbare) voorspellingen?**

Zoals in dit hoofdstuk duidelijk is gemaakt, is voorspellen niet het doel van scenario's, maar juist het genereren en toetsen van beleid. En gezien de lange lijst met scenario-afhankelijke opties hebben de scenario's inderdaad geholpen dynamisch beleid te ontwikkelen.

### **Hoe onderscheidt de gevolgde beleidsmethode zich van andere methoden?**

In dit hoofdstuk hebben we de gevolgde methodiek niet vergeleken met andere methoden. Inherent is het zo dat de gevolgde methode heeft geleid tot dynamisch beleid, waarvan expliciet is gemaakt welke gevoeligheid het kent voor veranderingen in de context van de KvW. De tussenstap die in het vorige hoofdstuk is gemaakt met het uitwerken van de tafel van elf per scenario, en de inzet van standaard creativiteitstechnieken, geeft aan dat de methode zich goed leent voor integreren van andere methoden voor beleidsontwikkeling.

Tot slot willen we opmerken dat door het afwezig zijn van de daadwerkelijk "klant" (de KvW) van het ontwikkelde handhavingsbeleid in dit proces de methode het karakter heeft gekregen van de "inhoudschool". Bij de personen die wel mee hebben gedaan aan de workshop was echter een duidelijke omslag te bemerken. Waar in het begin de scepsis over de mogelijkheden en de wenselijkheid van interventie overheerste, was na afloop van de workshop bij de deelnemers een zeker optimisme over de mogelijkheden waar te nemen. Er ontstond zelfs energie en momentum voor het nemen van vervolgstappen. In een workshop waarbij "echte" belanghebbenden (de KvW en door haar geselecteerde partners), conform de "processchool", waren betrokken had zeker momentum voor concrete acties kunnen ontstaan.

---

## Hoofdstuk 8

# Conclusies

---

---

### *Inleiding*

Het Ministerie van Justitie en de Keuringsdienst van Waren zijn geïnteresseerd in de mogelijkheden van gebruik van de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en hulpmiddel bij de ontwikkeling handhavingsbeleid. Zij hebben De Ruijter Management daarom gevraagd om in theorie en op basis van een casus antwoord te geven op de volgende vier vragen:

5. Wat is de doorlooptijd van toepassing van de scenariomethode, onderverdeeld naar voorbereiding, uitvoering en rapportage?
6. Is de scenariomethode breed toepasbaar en eenvoudig te hanteren?
7. In welke mate kunnen met de scenariomethode betrouwbare voorspellingen worden gedaan?
8. Hoe onderscheidt de scenariomethode zich ten opzichte van andere ex ante toetsingsinstrumenten?

Als casus diende artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet, ingebracht door de Keuringsdienst van Waren.

Tijdens het vervolgonderzoek kwam naar voren dat scenario's een bruikbaar hulpmiddel zijn voor het toetsen van beleid en het ontwikkelen van dynamisch, toekomstvast beleid. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zal derhalve niet alleen gekeken worden naar de scenariomethode in enge zin, maar ook naar het toetsen en genereren van beleid op basis van scenario's.

### *Doorlooptijd van toepassing van het scenario-instrument*

Er is geen standaard te geven voor de tijd die het gebruik van de scenariomethode en de ontwikkeling van scenario's in beslag neemt, of de mankracht die daarvoor benodigd is. Scenario's zijn een manier om de onzekere toekomst te verkennen en toepassing van de scenariomethode varieert van sessies van een halve dag of minder, tot alomvattende trajecten met een doorlooptijd van twee jaar of meer voor een team van vijftien personen.

In dit rapport worden twee scenarioscholen onderscheiden, de proces- en de expertschool. In de processchool gaat het bij de ontwikkeling van scenario's vooral over het stimuleren van de communicatie tussen personen en het gezamenlijk nadenken over de toekomst. Proceselementen als consultatie, interviews en workshops staan dan voorop in de methodologie. De omvang van scenariotrajecten zijn bij toepassing volgens de processchool met name afhankelijk van het aantal deelnemers aan het scenarioproces en de tijd die deelnemers aan het proces willen of kunnen besteden. In de expertschool staat juist de inhoud van scenario's centraal. Als er in scenariostudies binnen de expertschool al workshops, consultaties of interviews plaatsvinden, dan zijn deze slechts instrumenteel voor het ontwikkelen van inhoudelijk goed onderbouwde scenario's. Onderzoek via deskresearch of (kwantitatieve) modellering neemt bij deze school meestal het grootste deel van de verkenning in beslag.

Voor beide scenarioscholen geldt dat het voor de duur van het scenariotraject en de daarvoor

benodigde mankracht veel verschil uitmaakt wat de kwaliteit van de eindrapportage moet zijn. Scenario's kunnen op veel verschillende manieren worden gepresenteerd (CD-rom, website, video, sheets, toneelstuk, boek), maar elke presentatiewijze heeft zijn eigen tijdsbeslag. Het toegankelijk maken van scenario's op schrift, of in andere vorm aan een breder publiek kost vaak meer tijd dan het ontwikkelen van scenario's zelf. En ook het kwaliteitsniveau van de presentatie kan enorm verschillen. Vooral bij de expertschool is de eindrapportage een belangrijke stap, immers deze eindrapportage is het primaire doel van de studie.

De in dit rapport beschreven scenario's zijn tot stand gekomen via een proces dat een combinatie is van de proces- en expertschool. Er zijn wel mensen geïnterviewd en er is wel een workshop gehouden, maar de "klanten" van de scenario's, in ons geval de KvW, namen niet deel aan het proces. Vandaar dat veel aandacht is besteed aan de schriftelijke rapportage die naast een uitgebreide presentatie van de scenario's ook een gedetailleerde presentatie van het proces en het procesontwerp omvat.

Qua tijdsbeslag zijn aan het scenarioproject vier mensdagen aan voorbereiding besteed, waarvan drie mensdagen aan observatie en interviews en één dag aan deskresearch. Het daadwerkelijk maken van de scenario's, in een workshop, kostte de drie onderzoekers twee dagen, wat in totaal op zes mensdagen uitkomt. Het netjes uitwerken tot het niveau zoals in dit rapport beschreven vergde nog zeker vier mensdagen. In twee maanden tijd, met een belasting van veertien mensdagen is het dus mogelijk gebleken relevante en plausibele scenario's voor de casus te ontwikkelen en hiervan een uitgebreide rapportage te maken.

Op basis van de scenario's is vervolgens de handhavingstoets "Tafel van Elf" (T11) ingevuld. Na een instructie (voorbereiding) van een halve dag door een beleidsmedewerker van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie over hoe de T11 ingevuld moest worden, kostte het de twee onderzoeker anderhalve dag om de T11 voor de vier scenario's te doorlopen. Het gedetailleerd op schrift uitwerken (rapportage) kostte vervolgens nog één mensdag voor elk scenario. Het verschil hierbij met het uitvoeren van een normale T11 is dat het invullen van de toets op basis van scenario's vier keer zoveel tijd in beslag neemt vanwege dat de T11 voor vier expliciete scenario's in plaats van één (impliciet) "scenario" wordt ingevuld.

In de praktijk worden scenario's niet alleen voor het *toetsen* van beleid gebruikt, maar ook voor *ontwikkelen* van dynamisch beleid. Dit geldt vooral voor gebruik van de scenariomethode in de processchool. Ook in dit onderzoeksproject zijn op basis van de eerder ontwikkelde scenario's concrete beleidsopties voor een dynamisch toekomstvast handhavingsbeleid ontwikkeld. De voorbereiding van een speciaal hiervoor belegde tweedaagse workshop bestond uit het benaderen en uitnodigen van deelnemers, het regelen van een locatie en het verzorgen van (presentatie)materiaal. Deze voorbereidingen namen ca. vijf mensdagen in beslag. De uitvoering (de optieworkshop zelf) kostte de drie onderzoekers twee dagen per persoon. De door de vijf uitgenodigde externe deelnemers bestede tijd is hierbij niet meegerekend. Wederom nam het uitwerken van de resultaten van de workshop in rapportagevorm de meeste tijd in beslag: in totaal tien mensdagen. Het totale proces waarin dynamisch toekomstvast handhavingsbeleid voor artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet werd ontwikkeld besloeg daarmee achttien mensdagen met een doorlooptijd van bijna anderhalve maand.

Resumerend kan worden gesteld dat het maken van scenario's niet veel werk is. Maar scenario's maken is slechts het begin. De meerwaarde van scenario's zit hem vooral ook in het toetsen en formuleren van beleid. Deze twee logische vervolgstappen, helemaal wanneer een gedegen schriftelijk rapportage voor derden is vereist, maakt dat het totale scenariotraject in omvang verveelvoudigd. Het totale, uitgebreide scenarioproject besloeg in ons geval drieënveertig bestede mensdagen met een doorlooptijd van ca. drieënhalve maand

(voorbereiding negen mensdagen, uitvoering vijftien mensdagen, rapportage achttien mensdagen).

### ***Brede toepasbaarheid en eenvoud van het scenario-instrument***

Scenario's zijn in de praktijk voor een groot aantal onderwerpen gemaakt. Of het nu gaat over abstracte onderwerpen als de toekomst van biotechnologie, mobiliteit, het onderwijs, financiële dienstverlening of energie, er zijn wel scenario's over gemaakt. Ook over hele concrete onderwerpen zijn scenario's gemaakt als de millenniumnacht, het huwelijk van Willem-Alexander en Maxima, de invoering van de Euro of de toekomst van een wetenschappelijk instituut. Sommige scenario's gaan over de toekomst van de hele wereld, andere gaan uit van een specifieke organisatiecontext. Dus in theorie zijn scenario's zeer breed toepasbaar. Dit komt onder andere door de flexibiliteit van de methode. De componenten van de methode zijn daarbij wel altijd gelijk, zoals het inventariseren van externe ontwikkelingen, het benoemen van onzekerheden en het uitwerken in verhalen. Welke werkvormen of onderzoekstechnieken echter worden gebruikt is vrij te kiezen. De methode is daarmee flexibel en schaalbaar. Per probleemstelling, en rekening houdend met de omstandigheden en beschikbare middelen, kan een passend procesontwerp worden gemaakt, met bijpassende maatvoering. Ook voor artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet is het mogelijk gebleken om in korte tijd met een passend procesontwerp, door relatieve leken op het inhoudelijke terrein relevante en plausibele scenario's te ontwikkelen. De vraag of op deze wijze is aangetoond dat de scenariomethode eenvoudig te hanteren is, is hiermee echter nog niet beantwoord.

De moeilijkheid bij het ontwikkelen en gebruik van goede scenario's volgens de door ons gevolgde aanpak zit hem in de combinatie van inhoudelijke kennis met procesvaardigheden. Aan de ene kant is inhoudelijke kennis en inzicht nodig over het terrein waarop scenario's worden ontwikkeld. Aan de andere kant is ervaring vereist van de methodologie, zowel op het gebied van ontwikkeling van scenario's, als gebruik van de T11 en het ontwikkelen van dynamisch beleid. Het is vrij eenvoudig voor een groep met inhoudelijke kennis om de procesbegeleiding uit te besteden aan een externe partij met ervaring. Ook is het mogelijk om inhoudsdeskundigen uit te nodigen in het proces, tijdens bijvoorbeeld workshops of interviews. De combinatie van inhoudelijke kennis en methodologische ervaring is echter schaars. Wel heeft de casus aangetoond dat bij het goed toepassen van de methode het mogelijk is om zelfs met inhoudelijke leken (wat de onderzoekers waren) snel tot inhoudelijk interessante scenario's te komen. Hoe makkelijk het is om de methode te leren, hetgeen op zich een combinatie is van methodologische kennis en praktische vaardigheden in het begeleiden van groepsprocessen en gebruik van creatieve technieken, kan met de uitgevoerde casus niet worden beantwoord.

### ***Voorspelkracht van het scenario-instrument***

Met scenario's kan niet worden voorspeld. Scenario's gaan juist expliciet uit van een onvoorspelbare toekomst. Met scenario's wordt geprobeerd het uiterste van het spectrum aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen. Onderscheidend karakter van scenario's is dat er niet alleen uitspraken worden gedaan over toekomstige patronen van gebeurtenissen, maar dat juist ook de samenhang tussen deze patronen duidelijk wordt gemaakt. Sommige gaan er van uit dat een set scenario's alle mogelijke toestanden omvat en dat de set dus een waarschijnlijkheid heeft van 100%. Anderen gaan er van uit dat er een oneindig aantal toestanden voor te stellen is en dat elk scenario dus een waarschijnlijkheid van 0% heeft. Een basisveronderstelling bij de expertschool is dat structuren langzamer veranderen dan trends of gebeurtenissen en dat inzicht in de onderliggende structuren helpt

bij het inzicht krijgen in mogelijke nieuwe trends of gebeurtenissen. Binnen de processchool gaan scenario's zelfs helemaal niet over de buiten ons staande - objectieve - werkelijkheid, maar zeggen de scenario's iets over de veronderstellingen over de toekomst van de deelnemers aan het proces.

Als met scenario's niet kan worden voorspeld, wat voor nut hebben scenario's dan wel? Hier zijn twee antwoorden op mogelijk. Ten eerste zijn scenario's een manier om veronderstellingen over de toekomst te expliciteren. In dit rapport is vier keer de handhavingstoets "Tafel van Elf" uitgevoerd, elke keer met een andere scenario als achtergrond. En elke keer kwam er een totaal ander antwoord uit de handhavingstoets. Daarmee is aangetoond dat de veronderstellingen van de onderzoeker over de toekomst van essentieel belang zijn bij het inschatten van, in dit geval, de handhaafbaarheid van artikel 20 van de nieuwe DHW. De scenariomethode maakt het mogelijk meerdere sets van deze veronderstellingen te expliciteren en is daarmee een goede aanvulling op de Tafel van Elf. Ten tweede zijn scenario's een manier om vanuit verschillende perspectieven met elkaar over beleidsopties te spreken. In dit rapport is op basis van de scenario's een workshop met belanghebbenden georganiseerd waarin dynamisch en toekomstgericht handhavingsbeleid is geformuleerd. Daarmee is aangegeven dat scenario's zowel een communicatiehulpmiddel, als leidraad en inspiratiebron zijn bij het ontwikkelen van beleid. En aangezien bij de ontwikkeling van beleid expliciet rekening gehouden wordt met onzekerheden over de toekomst zoals beschreven in de scenario's, is dit beleid meer pro-actief en toekomstvast dan beleid dat alleen uitgaat van de probleemsituatie die aan het beleid voorafging of het beleid probeert op te lossen.

### ***Het scenario-instrument vergeleken met andere ex ante instrumenten***

Scenario's richten zich op het verkennen van mogelijke toekomstige ontwikkelingen op structureel niveau. Het gaat bij scenario's niet om het voorspellen van een gebeurtenis of trend, maar om het beschrijven van verschillende mogelijke contexten waarbinnen beleid zijn betekenis zal gaan vinden. Daarbij worden afhankelijkheden en onzekerheden niet weg gereduceerd, maar worden in holistische verhalen totaalbeelden van toekomstige situaties en ontwikkelingspaden die hiernaar leiden geschetst. Zoals gezegd onderscheidt de methodologie zich van andere instrumenten doordat ze niet gericht is op voorspellen, maar op het toetsen en genereren van beleidsopties op basis van toekomstverkenningen.

De scenariomethode is een gestructureerde aanpak die flexibel en schaalbaar is en zowel in procesmatige zin als qua resultaten zeer inzichtelijk en makkelijk overdraagbaar is. De methode genereert veel enthousiasme en hoge betrokkenheid bij deelnemers aan het scenarioproces. Andere onderzoeks- en groepstechnieken en ex ante toetsingstechnieken als consultatie, Delphi, modelling of checklisten zijn eenvoudig in de scenariomethode mee te nemen. Gezien haar flexibiliteit is het onmogelijk te spreken van *de* scenariomethode. Voor elke probleemsituatie zal een passende aanpak ontworpen moeten worden. Dit laatste is bij de in dit rapport beschreven casus ook gebeurd. Aan de hand van de casus, randvoorwaarden en adviezen van de begeleidingscommissie is een specifieke aanpak voor de ontwikkeling van scenario's ontworpen. Er is gekozen voor een combinatie van de proces- en de expertschool, er zijn belanghebbende geconsulteerd, er is gemodelleerd en er is een combinatie gemaakt met de handhavingstoets "Tafel van Elf". Tot slot zijn de scenario's gebruikt als hulpmiddel voor het formuleren van dynamisch beleid. Met de scenario's in de hand bleek het in korte tijd mogelijk om een lange lijst beleidsopties te genereren en samen te vatten in een toekomstvast en dynamisch handhavingsbeleid. Iets wat niet mogelijk is met de andere ex ante instrumenten. De scenarioaanpak heeft zich daarmee bewezen als praktisch instrument voor het toetsen en ontwikkelen van beleid voor onderwerpen die zich kenmerken door complexiteit en onzekerheid.

---

## Literatuur

---

---

- Scenarios: Art of strategic conversation*, Kees van der Heijden
- Wetenschapsverkenningen als vorm van participatieve beleidsanalyse*, Daniël Tijink
- Scenario's op het OCV toneel*, Daniel Tijink et al
- Scenario Planning: Managing for the Future*, Gill Ringland
- Art of the long view*, Peter Schwartz
- When good companies do bad things*, Peter Schwartz & Blair Gibb
- Planning as Learning*, in: Harvard Business Review, Arie de Geus
- The living company*, Arie de Geus
- Terugblik op toekomstverkenningen*, WRR
- In verbeelding naar de toekomst*, Leergang Politie Leiderschap
- The use of scenarios for Crisis Management*, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Leren van de toekomst*, Ed Dammers
- Creating futures*, Michel Godet
- Een vitaal kennisstelsel*, Overlegcommissie Verkenningen
- Scenario's en verkenningen*, Overlegcommissie Verkenningen
- Drie scenario's voor rechtswetenschappelijk onderzoek in 2010*, Verkenningcommissie Rechten
- Eigenrichting in het recht*, Verkenningcommissie Rechten
- De reorganisatie van het openbaar ministerie*, R. Bloemkolk
- Controlling the Future: Forecasts, Assumptions, Scenario's and Projections*, GBN
- Scenarios, Strategy, and the Strategy Process*, GBN
- Probabilities, help or hindrance for scenario-planning*, GBN
- Citizen as Partners*, OECD
- The Mont Fleur scenarios*, GBN
- Destino Columbia*, GBN
- Future of Japan*, GBN/Nakamae International Economic Research
- Scanning the future*, Centraal Plan Bureau
- Learning from the Future*, Fahey, Robert M. Randall
- Ex ante evaluatietoetsen bij de rijkssoeverheid*, D.A. Steenbeek
- De Tafel van Elf*, Ministerie van Justitie
- Beter dan nostradamus en campanelle?*, dr. F.A. van Vught





---

# Bijlage A

## Interviewprotocollen

---

---

### *Interviewprotocol jongeren*

“Mag ik jou wat vragen? ..... Ik ben namens de Ruijter Management bezig met onderzoek (voor de overheid) naar alcoholgebruik onder jongeren. Het onderzoek is anoniem, dus je naam zal nergens worden genoemd. Zou ik je in het kader van ons onderzoek wat vragen mogen stellen?”.....

Etc....

### **Items voor/bij jongeren:**

- jezelf voorstellen
- vertellen dat je bezig bent met onderzoek naar alcoholgebruik onder jongeren
- anonimiteit benadrukken
- neemt ca. 10 minuten in beslag
- respondent om zijn of haar leeftijd vragen
  
- naar huidig drankgebruik informeren
- naar het drankpatroon in het weekend informeren
- navragen vanaf welke leeftijd ze alcohol drinken
- informeren hoe en waar ze hun drank kopen/nuttigen
  
- navragen of ze op de hoogte zijn van de leeftijdsregels bij alcoholverkoop aan jongeren
- navragen of ze op hoogte zijn van de stringentere controle op leeftijd waarbij voortaan naar legitimatie gevraagd dient te worden
- navragen of ze al iets van de legitimatieplicht hebben gemerkt bij zichzelf of anderen
- navragen of ze weten dat ondernemers bestraft (beboet) kunnen worden wanneer ze de legitimatieplicht overtreden
- vragen of ze zich wat aan zullen trekken van zichtbare borden waarop staat dat ze geen drank mogen kopen
- hoe ze denken dat andere jongeren zullen gaan reageren
  
- navragen wat ze zouden gaan doen als het echt moeilijker voor ze wordt om over-the-counter aan alcohol te komen (meerdere versies en situaties schetsen: “ja maar wat als....?”, etc...)
- vragen waar gedragsalternatieven van afhankelijk zullen zijn (“waar hangt dat dan van af, zal je dat altijd doen...?”, etc...)
- navragen wat ze denken dat andere jongeren in hun omgeving gaan doen wanneer alcohol echt moeilijker te verkrijgen is (idem meerdere situaties schetsen: “ja maar

wat als het echt moeilijk wordt..?”, etc...)

- zouden ze minder alcohol gaan gebruiken vanwege werkelijk moeilijker verkrijgbaarheid?
- wanneer zouden ze (wel) minder alcohol gaan gebruiken, en anderen in hun omgeving?
- de respondent bedanken

***Interviewprotocol leidinggevenden horeca, supermarktgelegenheden e.d.***

“Mag ik u wat vragen? ..... Ik doe namens de Ruijter Management onderzoek (voor de overheid) naar alcoholgebruik onder jongeren en alcoholverstrekking aan jongeren. Het onderzoek is anoniem, dus u naam zal niet vermeld worden. Zou ik u in het kader van dit onderzoek wat vragen mogen stellen over de alcoholverstrekking aan jongeren?”.

Etc....

**Items voor/bij alcoholverstrekkers (leidinggevenden):**

- jezelf voorstellen
- vertellen dat je bezig bent met onderzoek naar alcoholgebruik onder jongeren en alcoholverstrekking aan jongeren
- neemt ca. 10 minuten in beslag
- anonimiteit benadrukken
- navragen of de respondent leidinggevende is
- navragen of hij/zij bekend is met de nieuwe strengere leeftijdregels (leeftijdlegitimatie) bij alcoholverstrekking
- navragen of hij/zij bekend is dat een boete of andere straf wordt geriskeerd bij overtreding van de leeftijdregels
- navragen of hij/zij weet dat er actief gecontroleerd gaat worden
- navragen of het personeel over deze zaken is geïnformeerd
- navragen hoe hij/zij zich gaat opstellen t.a.v. de nieuwe regels en het controleregime, checken waar dit van afhankelijk is (meerdere situaties schetsen: “wat als de pakkans heel hoog is”, etc...)
- navragen of al actief naar leeftijdlegitimatie wordt gevraagd (door het personeel)
- navragen of de leidinggevende controleert of het personeel controleert
- navragen hoe collega’s dit doen en hoe ze met de nieuwe regels omgaan
- navragen wat hij/zij zou doen wanneer die gewaarschuwd, beboet of anderszins bestraft zou worden (verschillende situaties schetsen om te kijken waar de gedragsvarianten afhankelijk van zijn)
- navragen wat hij/zij denkt dat collegaleidinggevenden/ondernemers in de toekomst zullen gaan doen
- kijken of een bord met duidelijk zichtbare alcoholregels in de zaak aanwezig is

- bedanken

### ***Interviewprotocol verstrekkers van alcohol, geen leidinggevende***

“Mag ik je wat vragen? ..... Ik doe namens de Ruijter Management onderzoek (voor de overheid) naar alcoholgebruik onder jongeren en alcoholverstrekking aan jongeren. Het onderzoek is anoniem, dus je naam zal niet vermeld worden. Zou ik je in het kader van dit onderzoek wat vragen mogen stellen?”.

Etc....

#### **Items voor/bij alcoholverstrekkers (personeel):**

- jezelf voorstellen
- vertellen dat je bezig bent met onderzoek naar alcoholgebruik onder jongeren en alcoholverstrekking aan jongeren
- neemt ca. 10 minuten in beslag
- anonimiteit benadrukken
- navragen of de respondent leidinggevende of personeel is
- navragen of hij/zij bekend is met de nieuwe strengere leeftijdregels (leeftijdlegitimatie) bij alcoholverstrekking
- navragen of hij/zij speciaal geïnstrueerd is door de “baas”
- navragen of hij/zij bekend is dat de organisatie een boete of andere straf riskeert bij overtreding van de leeftijdregels
- navragen of hij/zij weet dat er actief gecontroleerd gaat worden
- navragen hoe hij/zij zich gaat opstellen t.a.v. de nieuwe regels en het controleregime, checken waar dit van afhankelijk is (meerdere situaties schetsen: “wat als de pakkans heel groot is”, etc...)
- navragen of hij/zij al actief naar leeftijdlegitimatie vraagt, of hij/zij dit in de toekomst van plan is te gaan doen en vragen waar dit van afhankelijk is
- navragen hoe collega’s dit doen en hoe ze met de (nieuwe) alcoholverstrekkingregels omgaan of zullen omgaan
- navragen wat hij/zij zou doen als hij/zij of de organisatie gewaarschuwd, beboet of anderszins bestraft zou worden (verschillende situaties schetsen om te kijken waar de gedragsvarianten afhankelijk van zijn, b.v. hoge straf of grote pakkans)
- navragen wat hij/zij denkt dat collega-alcoholverstrekkers in de toekomst zullen gaan doen bij strenge(re) controle
- kijken of een bord met duidelijk zichtbare alcoholregels in de zaak aanwezig is
- bedanken



---

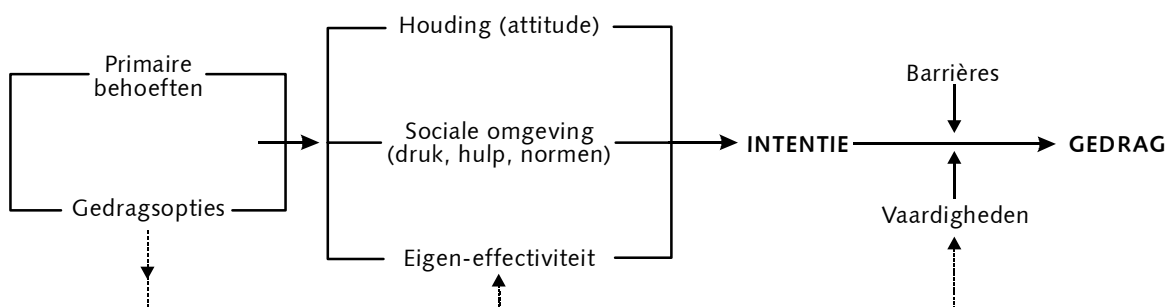
## Bijlage B

# Eigen-effectiviteit en de Tafel van Elf

---

In hoofdstuk 7 hebben we de Tafel van Elf (T11) gecombineerd met de scenariomethode. De Tafel van Elf is een door het Ministerie van Justitie ontwikkelde ex ante wetgevingstoets die vanuit elf samenhangende dimensies met vooral een psychosociale blik naar de verwachte naleving van wet- en regelgeving kijkt. Het (psychologische) model dat ten grondslag ligt aan de Tafel van Elf is onder andere gebaseerd op inzichten uit de jaren zeventig en tachtig van de sociaal psychologen I. Ajzen en M. Fishbein.

Inzichten uit de sociale psychologie van latere datum, mede voortbouwend op het oorspronkelijke werk van Ajzen en Fishbein (1980) zouden de T11 en het onderliggende model verder kunnen verbeteren en aanscherpen. Met name introductie van de factor *eigen-effectiviteit* (engels: *self-efficacy*) zou een aanzienlijke versterking van de schattingskracht van de Tafel van Elf kunnen betekenen. Het begrip eigen-effectiviteit, geïntroduceerd door de sociaal-psycholoog Bandura (1986), heeft in de jaren tachtig en negentig een belangrijke positie verworven binnen de sociaal-psychologie als zeer krachtige voorspeller en stuurder van menselijk gedrag (zie b.v. Gibson, 1999). De Nederlandse gezondheidspsychologen Kok & Damoiseaux (1991) hebben de inzichten van Ajzen, Fishbein en Bandura al begin jaren negentig omgezet in een integraal model voor menselijk gedrag. In dit model neemt de factor eigen-effectiviteit een centrale plaats in. In deze bijlage presenteren we het door Kok & Damoiseaux voorgestelde integrale gedragsmodel. Dit gedragsmodel hebben we op basis van aanvullende inzichten uit de psychologie verder uitgebreid en uitgewerkt. Dit aangepaste integrale gedragsmodel zou een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn voor verdere evaluatie, verfijning en bijstelling van de Tafel van Elf.



***Aangepast gedragsmodel Kok & Damoiseaux (1991)***

Het aangepaste integrale gedragsmodel laat zien dat gedrag voorspeld kan worden uit iemands intentie om dat gedrag te gaan vertonen en uit barrières en vaardigheden die deze intenties uiteindelijk faciliteren of juist (ver)hinderen. Intenties zelf komen weer voort uit iemands houding of attitude (positief of negatief) ten opzichte van een bepaald gedrag, uit de invloed van de sociale omgeving op de betreffende persoon: of de omgeving wil, vindt of bijdraagt aan het ontplooiën of juist niet ontplooiën van het betreffende gedrag, en als laatste en volgens sociaal psychologen meest belangrijke factor uit iemands eigen-effectiviteit met betrekking tot het betreffende gedrag. Het gedrag zelf in de vorm van uitgeoefende gedragsopties komt weer voort uit de wens bepaalde behoeften te bevredigen. Als het goed is draagt het ontplooiëde gedrag daadwerkelijk bij aan bevrediging van iemands behoeften, maar dit hoeft niet zo te zijn.

Of gedragsintenties daadwerkelijk in gedrag worden omgezet, of sterker nog in gedrag *kunnen*

worden omgezet, hangt zoals gezegd vooral af van of de persoon de benodigde vaardigheden bezit en of fysieke barrières het betreffende gedrag (ver)hinderen of juist faciliteren. Bij barrières kan zowel gedacht worden aan omgevingsbarrières als wegdrempels, gesloten deuren, etc... en aan meer persoonsgebonden barrières als ergens wel of geen tijd voor hebben en of wel of niet over voldoende energie beschikken (b.v. te moe zijn).

Terug naar de factor eigen-effectiviteit. De factor eigen-effectiviteit definiëren we hier als:

*“De mate waarin een persoon zichzelf in staat acht om een bepaald gedrag met succes te vertonen”.*

Kok & Damoiseaux zelf omschrijven het begrip eigen-effectiviteit als:

*“Eigen-effectiviteit is de taxatie die een persoon maakt van zijn mogelijkheden om een bepaald gedrag te vertonen”.*

Iemands eigen-effectiviteit geeft kortom aan in hoeverre iemand zichzelf in staat acht om controle over zijn/haar gedrag en denken uit te oefenen. Voor het meten van iemands eigen-effectiviteit voor een bepaald gedrag zijn simpele testjes beschikbaar. De praktijk heeft veelvuldig uitgewezen dat het vragen naar iemands eigen-effectiviteit met betrekking tot een bepaald te vertonen gedrag belangrijke voorspellende waarde heeft voor het beantwoorden van de vraag of de persoon het betreffende gedrag in de nabije toekomst wel of niet zal vertonen en de vraag of de persoon succesvol zal zijn bij het realiseren van bepaalde uitkomsten.

De mate waarin iemand over de vaardigheden beschikt om een bepaald gedrag te vertonen en de mate waarin iemand bekend en geoefend is met het betreffende gedrag hebben grote invloed op de hoogte van iemands zelf ervaren eigen-effectiviteit. Ook blijkt uit onderzoek dat een hoge eigen-effectiviteit iemand stimuleert een bepaald gedrag (bij herhaling) te vertonen en om additionele vaardigheden op dat gebied te verwerven en te oefenen. Kennis van gedragsopties heeft ook invloed op iemands eigen-effectiviteit. Men kan zich voorstellen dat wanneer je niet goed weet dat, of hoe iets kan, dat je je ook niet snel tot realisatie van een bepaald resultaat in staat acht.

Een concreet voorbeeld voor de “werking” van het begrip eigen-effectiviteit is het geloof dat een zware roker heeft in zijn *kunnen* met betrekking tot het stoppen met roken. Zo’n roker kan bijvoorbeeld erg graag willen stoppen met roken (de gewenste uitkomst), maar zichzelf daar niet toe in staat achten. De kans dat de persoon toch een poging zal wagen om te stoppen met roken is dan een stuk kleiner dan die situaties waarin de betreffende persoon zich wel een hoge eigen-effectiviteit om te stoppen met roken toedicht. Als de persoon in kwestie in geval van een lage eigen-effectiviteit toch een poging onderneemt, zal bovendien door de lage eigen-effectiviteit de kans groot zijn dat de poging mislukt.

Als we de door het aangepaste integrale gedragsmodel van Kok & Damoiseaux beschreven determinanten voor gedrag terugkoppelen naar de elf dimensies van de Tafel van Elf zien we dat de Tafel van Elf vooral focust op de factor *Sociale omgeving* en in mindere mate op de factoren *Houding* en *Barrières*. De controle- en sanctiedimensies uit de Tafel van Elf vallen bijvoorbeeld vooral onder de factor *Sociale omgeving* terwijl de dimensies onder de cluster *Spontane naleving* meer naar de factor *Houding* kijken. De factoren *Eigen-effectiviteit* en *Vaardigheden* zijn nu nog niet direct in de Tafel van Elf terug te vinden. Het aanvullen van de Tafel van Elf met deze factoren zou tot belangrijke versterking van de voorspellende kracht van de Tafel van Elf kunnen leiden.

## Literatuur

- Ajzen, I. & Fishbein, M., *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1980.
- Bandura, A., *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1986.
- Gibson, C., “Do they do what they believe they can do? Group efficacy and group effectiveness across tasks and cultures”, *Academy of Management Journal*, 42, (2), 1999, p. 138-152.
- Kok, G. & V. Damoiseaux, Beïnvloeding van attitudes en gedrag in vogelvlucht, In: B. Klandermans & E. Seydel (red.), *Overtuigen en Activeren*, p. 30-49, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1991.

---

## Bijlage C

# Achtergronden en alternatieven voor alcoholgebruik door jongeren

---

---

In deze bijlage staan de invalshoeken en ideeën voor oplossingen die tijdens de eerste optieworkshopdag naar voren kwamen op de vraag:

### “Waarom drinken jongeren alcohol?”

- dorst lessen
- gek doen/opvallen
- uitlaatklep
- verveling/drinken is activiteit
- stoer doen
- schreeuw om aandacht
- gewoon ergens je gaan aan uitgeven
- afzetten tegen ouders
- iets te vertellen hebben/hip zijn
- symbool van volwassen worden
- erbij horen
- voorbeeldgedrag ouders
- lossen worden/barrières nemen
- iets in je hand hebben
- afzetten tegen .....
- vergeten/problemen verwerken
- handig (een ‘blaadje bier’ halen)
- vrienden maken
- grenzen verkennen (hoe ver kun je gaan?)
- identiteit, wie ben ik
- sex, geil of gewillig worden
- experimenteren

De drie meest belangrijke (gecombineerde) ‘top-scoorders’ uit de redenen om te drinken waren volgens de workshopdeelnemers:

1. lekker los worden, dingen durven
2. spannende grenzen verkennen, bewustzijn uitschakelen
3. sexy, stoer, hip zijn

De volgende vraag die gesteld werd was: “Welke niet alcoholische vervangers zijn hiervoor te bedenken?”. De gebrainstormde suggesties waren:

### **Lekker los worden, dingen durven**

Sportieve vakanties in de Ardennen, meditatie, kunst/vrije expressie, sport (heftige), evenementen, sex, drugs, werk/studie, bunji-jumpen, godsdienst, natuur, avontuurreizen, popsongs, eten, joyriden, zweefvliegen, housefeesten, schietbanen voor jongeren, kinderleger, laag alcoholische (exotische) dranken, massagecursussen op school, jeugdorgies, yoga, carrière, darkroom.

### **Spannende grenzen verkennen, bewustzijn uitschakelen**

Strippoker op school, xtc, truth or dare, mannen mogen elkaar zoenen, groepsspelletjes, percussie/Afrikaans dansen, joints, ademhalingsoefeningen, assertiviteitstrainingen, gemaskerd bal, activiteiten in kroeg (matchmaking), lasergunnen in cafés, aroma’s/geuren/feromonen, huggen op school, cursus bodylanguage, promoten alcoholgebruik thuis, meer lol, lachen, weer zwak mogen zijn.

### **Sexy, stoer, hip zijn**

Kleding, vernieuwende voedingsmiddelen, roken, gouden kettinkjes, een paard hebben, slim zijn, goed kunnen dansen, de doelgroep zelf laten bepalen, spreekbeurten op school met passie, goed kunnen sporten, macht, bij clubs horen, geld, vrienden, onafhankelijk zijn,

opvallen, entertainen/creatief zijn, auto, blowen, stigmatiseren via media, op school praten over alcohol, zorgen dat alcohol als drugs gezien wordt.



---

## Bijlage D

# Beleidsopties gerangschikt naar T11 dimensies

---

---

De 41 opties die tijdens de optieworkshop zijn gegenereerd zijn in hoofdstuk acht zo geclusterd dat de KvW er als organisatie concreet mee aan de slag kan. Hieronder zijn dezelfde opties nogmaals eclusterd, maar dan op basis van de dimensies van de Tafel van Elf.

<b>T11 Dimensie</b>	<b>Relevante opties</b>
T1 Kennis van de regels	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voorlichten (algemeen) (8)</li><li>• Voorlichting op scholen (9)</li><li>• Leeftijdsregels meer zichtbaar maken (10)</li><li>• Shamen (11)</li><li>• Verstrekkers helpen en adviseren (18)</li></ul>
T2 Kosten/Baten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Invoeren diplomasysteem (17)</li><li>• Bevorderen leeftijdscontrole (19)</li><li>• Bevorderen toegangscontrole (20)</li><li>• Goed gedrag belonen (22)</li><li>• Bevorderen dat verstrekkers hun klanten kennen (23)</li><li>• Samenwerken (in platforms) (31)</li><li>• Tagging (34)</li><li>• Alcoholpas (35)</li></ul>
T3 Mate van sceptatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorgen voor goede statistiek (1)</li><li>• Moraliseren, sociale druk en controle vergroten (7)</li><li>• Producenten betrekken (30)</li><li>• Samenwerken, in platforms (31)</li><li>• Alcoholvrij populariseren (37)</li><li>• Alternatief alcoholgebruik bevorderen (38)</li></ul>
T4 Waarden doelgroep	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorgen voor invoer van kwaliteitssystemen (21)</li></ul>
T5 Informele controle	<ul style="list-style-type: none"><li>• Moraliseren, sociale druk en controle vergroten (7)</li><li>• Samenwerken met ouders (32)</li></ul>
T6 Informele meldingskans	<ul style="list-style-type: none"><li>• Invoeren kliklijn (15)</li><li>• Samenwerken met ouders (32)</li></ul>
T7 Perceptie controlekans	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capaciteit uitbreiden (5)</li><li>• Alcoholcontrole (13)</li></ul>

T8 Perceptie detectiekans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassen handhavingsorganisatie (3)</li> <li>• Alcoholcontrole (13)</li> <li>• Back-tracing (14)</li> <li>• Specifieke controleurs werven (16)</li> <li>• Alcoholpas (35)</li> </ul>
T9 Selectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht werken (doelgroepenbeleid) (4)</li> <li>• Informatie vergaren en kennis opbouwen (6)</li> <li>• Invoeren kliklijn (15)</li> <li>• Volgstelsel invoeren (33)</li> </ul>
T10 Sanctiekans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerken (in platforms) (31)</li> </ul>
T11 Sanctie-ernst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shamen (11)</li> <li>• Waarschuwen (12)</li> <li>• Actief verstrekkers sluiten (24)</li> <li>• Andere straffen ontwikkelen (27)</li> <li>• Boetes verhogen (28)</li> <li>• Heropvoeden (29)</li> </ul>
Niet direct aan T11-dimensies gerelateerde opties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek doen (2)</li> <li>• Lobbyen voor accijnsverhoging (25)</li> <li>• Verder verbieden (26)</li> <li>• Alternatieven stimuleren en promoten (36)</li> <li>• Alternatieve distributie bevorderen (39)</li> <li>• Integreren met het totale drugsbeleid (40)</li> <li>• Experimenteren (41)</li> </ul>

---

## Bijlage E

# Begeleidingscommissie en projectteam

---

---

### **Begeleidingscommissie**

Dr. P. Schütte, Universiteit Nijenrode  
Drs. B.M. Kustner, Keuringsdienst van Waren  
Drs. A.C.H. Kuntze, Keuringsdienst van Waren  
Dr. R.A. Visser, ministerie van Justitie  
Drs. D.P. van den Bosch, ministerie van Justitie  
Dr. G.J. Veerman, ministerie van Justitie  
Mr. H.M. Prinsen, ministerie van Justitie  
Mevr. X. van Diest, ministerie van Justitie

### **Projectteam**

Ir. Paul de Ruijter  
Dr. Marc Gramberger  
Dhr Nico Janssen  
Mw. H. Boontje

### **De Ruijter Management**

Het onderzoek is vanwege haar onderzoekservaring en expertise op het gebied van toepassing en kennis van de scenariomethodologie gegund aan De Ruijter Management. De betrokken onderzoekers, de heren dr. M.R. Gramberger, ir. P.A. de Ruijter en A.N.G Janssen hebben allen ruime ervaring met het gebruik van scenario's en het ontwikkelen van beleid op basis van scenario's. De heer Gramberger is directeur van Prospex in Brussel en onderzoeker met internationale ervaring op het gebied van scenario's en strategische communicatie tussen burgers en overheden en werkte onder andere voor de EU en de OECD. De heer De Ruijter heeft afgelopen tien jaar een groot aantal scenario- en strategieprojecten begeleid bij zowel multinationals als lokale, nationale en internationale overheden. De heer Janssen heeft zich de afgelopen tien jaar als adviseur en onderzoeker gespecialiseerd in innovatieve beleidsontwikkeling op basis van creatieve en stakeholdertechnieken en het opzetten en begeleiden van communicatietrajecten in zowel het bedrijfsleven als bij (semi)overheidsinstellingen.



---

## English summary

---

*The scenario method is a unique, novel and promising instrument for regulatory impact assessment (RIA). Scenarios are sets of plausible, surprising and relevant stories about the future – different stories, aiming at spanning the realm of the perceived possible. In a comparably short time-frame, the method enables to develop deep insights into a content area its context and the implications for actors. This provides the basis for development of comprehensive options for action leading to dynamic policy. At the same time, the scenario method is well combinable with existing RIA instruments. These theoretical and methodological claims are supported by the results of a case study on the new Dutch law on alcohol consumption by youngsters. The claims are researched and formulated in response to four study questions posed by the Dutch Ministry of Justice and the Dutch Inspectorate for Health Protection and Veterinary Public Health, the commissioners of this study.*

### ***Commissioners and aims for testing scenarios as assessment instrument***

The study's two commissioners – the Dutch Ministry of Justice (the Expertise Centre for Law Enforcement and the Directorate Law) and the Dutch Inspectorate for Health Protection and Veterinary Public Health – combine two distinct aims. The Ministry of Justice's interest lies in the theoretical and methodological and practical account of scenario planning as an instrument for ex ante assessment of law impact and enforcement – the first aim of this study. The Inspectorate for Health Protection is charged with the enforcement of the new Dutch law articles on alcohol consumption by youngsters. Its attention is on concrete use of scenario planning for the support of enforcement planning concerning this law – the empirical case and the second aim of the study. The complete study has been conducted by De Ruijter Management, Amsterdam, supported and supervised by an accompanying commission.

The request for the study is placed against the backdrop of dissatisfaction at the Ministry of Justice with available tools for ex ante law assessment. The Dutch Ministry of Justice is the international frontrunner in developing and using ex ante tools for Regulatory Impact Assessment. Even so, it experienced its present tools as being incomplete and concentrating too much on expert knowledge. Experience also shows that their complex and time-consuming handling is unfavorable to supporting the necessary involvement of other actors, such as further line ministries. The present study is to explore the potential of the scenario method for efficient, broad and credible explanatory power, attractive use, and integration into existing work processes. This interest is matched with the Inspectorate for Health Protection's concern for the practical challenge of a completely new area for enforcement, assigned with the new Dutch alcohol law.

### ***Study set up: From impact assessment to dynamic policy development***

Practically, the study hence centers, in a first phase, on the analysis of scenario methodology and on the practical development of scenarios for the new alcohol law. The commissioners pose four questions as a guideline for the study, to be addressed from a theoretical as well as case-empirical perspective:

1. What is the elapsed time for the using scenario planning, differentiated by preparation, implementation and reporting?
2. Is the scenario method broadly applicable and easy to handle?
3. To what extent does scenario planning offer credible predictions?
4. How does the scenario method differ from other ex ante assessment instruments?

After the successful completion of this phase of the study, the two commissioners ordered a two-fold extension. The first is to analyze the concrete case scenarios with the widely used ex ante law assessment instrument “Table of Eleven” (T11). This is to compare the instruments of scenario planning and T11 in one concrete case and to evaluate the practical possibilities and value of combining them. The second request is to develop options for actions on the basis of the case scenarios, leading to dynamic policy on the issue. The purpose here is to case-test the potential of the scenario method as a basis for improving policy development. This extension thus allows to span the scope of the scenario study from regulatory impact assessment via combination with existing methods through to practical action planning.

### ***History and scope of the use of scenarios***

Scenarios are a set of stories describing different possible future developments. While Cicero questioned the possibility to foresee the future already in Roman times, first methodical approaches to consider different future *scenarios* in planning first developed in the U.S. military during the Second World War. After post-war attempts at the RAND corporation, it was Shell International where, at the beginning of the 1970s, structural analysis and considering different possible futures were first combined to the basis of what became the scenario method. With Shell scoring extraordinary business successes during two oil crises, several thinkers inside and outside the company further developed the method as an organizational learning approach. By now, scenario planning has become widely used in much of the Anglo-Saxon and Dutch business world, with public institutions – apart from notable exceptions – generally lagging the development. Two schools developed: On the one side the *content-school*, focusing on developing alternative predictions through often quantitative studies by experts; on the other side a *process-school*, aiming at supporting policy-making with a set of mainly qualitative, perspective-stretching stories of the future developed by decision-makers themselves. While the content-school often predominates in the public sector, the process school has its stronghold in the business sector and has extended towards dynamic strategy development now even reaching the operational level.

Answering the guiding questions for this study from a theoretical and methodological viewpoint, the scenario method is being used in a variety of contexts and scopes. Several companies and institutions have developed *global scenarios* as reference for which so far have involved up to 30 person-years of research and process input for one set of scenario’s. For several countries, such as South Africa, Japan or recently Burundi, groups with representatives from all over society have developed *national scenarios* in facilitated processes. Most common are *business or area-specific scenarios*, ranging from recent scenarios on the future of mobile commerce by international telecom firms to scenarios on the future of agricultural production in the Dutch province of Brabant. While scenario projects can cover a time-input of 30 person-years, as in the case of Shell’s global scenarios, they can, in their most simple form of *scenario-thinking*, be confined to an individual input of minutes – a remarkable scalability.

### ***Predictions, scenarios and the comparison to other ex ante methods***

The question on the possibility to predict with scenarios is strongly debated. Hereby, prophetic attempts are often associated with the content-school of scenarios. The history of thought about the ability to recognize truth shows that basic limitations to human understanding, as well as the limitations of available instruments, make it impossible to exclude deep uncertainties. This is in line with experiences concerning predictions. If not trivial, many predictions turn out to be – despite all IT-supported efforts – wrong. At the same time, prediction is an important, almost constantly used decision-making tool for humans: a good guess! It works reasonably well for the short term and for stable and not too complex systems. The more complex the system and the further into the future we look, however, the more difficult it becomes to make useful predictions.

Here, scenarios come into play. Scenarios do not allow to predict, because they also are subject to uncertainties. They do, however, uncover uncertainties and make them explicit, which allows to mark an area of the possible, outlining the developments towards the extremes. This way, they create a broader and more insightful basis for decision-making – a basis, which allows to identify options for action. Testing options' robustness against the different scenarios leads to developing a coherent, dynamic policy. Criteria for good scenarios are if the scenarios are relevant, novel and plausible to the group or organization in question. This "it could be" instead of "it will be" is one of the fundamentals of scenario-development, enabling it to be not an end in itself, but to serve the purpose of better policy-making.

Scenarios are not the only method for ex ante assessment. Checklists, consultation, simulation, observation, experiment, modeling and the Delphi method are among other possible means. Many of these have been tested by the Ministry of Justice, which has extensively worked with checklists like its "T11". A close comparison of these methods, differentiating between input, process, and results, show each of them to have quite distinctive aspects, qualities and problems. Of all of these, the scenario method is the only one that enables to address the structural level of change, covering several possible future developments. This makes it specifically applicable for situations in which predictions are confronted with too many uncertainties. In contrast, simulation and consultation tackle patterns of relations, while checklists are more geared towards events, which the Delphi method concentrates on exclusively. A combination of one or several of these methods with the scenario method should support the translation from structure to patterns and events, and promises to deliver more detailed insights.

### ***The case of the new Dutch alcohol law and the design of a case-method***

The point in question with the new Dutch law on Drinks and HORECA<sup>43</sup> is the requirement for the provider – be it e.g. in a pub, liquor store, supermarket – to verify the minimum age of the person buying alcohol by means of identity card or driver's license (article 20). The minimum age is 16 years for lesser alcoholic beverages (wine and beer) and 18 years for stronger drinks. Charged with enforcing the law is the Inspectorate for Health Protection, with means such as inspection and fines (article 41), while further reaching penalties can be ordered by other state instances. The new law is in force since November 2000 and enforcement is in an experimental phase. The background for this new, stricter law is law-maker's concern about the strong increase of youth's alcohol consumption during the past ten years – in contrast to the stabilizing consumption by adults –, which puts the Netherlands on the top of youth alcohol consumption in the European Union. The extensively reviewed research shows this dramatically. For instance, one fourth of all Dutch males between 15 and 25 regu-

---

<sup>43</sup> HOtels, REstaurants, and CAfés (HORECA).

larly drink alcohol excessively (15 glasses or more on an evening), with female consumption rising. While, in surveys, 70 percent of providers claim that youth cannot receive alcohol through them, 76 percent of youth claims that this was at all times possible without problems.

The objective for scenarios was to clarify possible future contexts for enforcement of the new law. On the basis of the research interests expressed by the Ministry of Justice and the Inspectorate for Health Protection, the research team chose for a combination of the content and the process school, putting value on plausibility, while emphasizing the process of scenario development, which is carried out by the researchers, not the policy-makers themselves. The time-period chosen covers 2002-2007, thus extending further than the following legislative period. Further than just the end-states, they scenarios were to describe the development towards the end-states. A realistic time-budget of ministerial officials for investment in such a process determined the choice of elapsed time for the process: twelve days in total, divided into 4 days for two officials plus 2 days for one facilitator, with the available days equally distributed into preparation, implementation and reporting. The content input chosen was generated by two days of interviews with stakeholders and two days of document research, respecting the commissioners' wish for a simple method that concentrates less on expert opinion. For the process leading to the scenarios, a detailed process design was provided.

### ***Alcohol popularity among youth and adults' attitudes drive scenarios***

In a first step towards the scenario development after the research phase, the researchers identified important factors or driving forces for the future of the context for enforcement of the law: demography; youth's buying power; becoming adult; aggression; alcohol producers; new drinks; lifestyle; fashion; media; health; providers; location; control instruments; parents; Dutch tolerance-policy; room for enforcement; supporting policies; (international) politics. Through analyzing each of the driving forces and their interrelations, the researchers singled out two key uncertainties: 1. the popularity of alcohol among youth, which can become high or low; 2. the extent of adults' cooperation in the anti-alcohol policy, ranging from opposition to cooperation. The two key uncertainties establish a matrix of four possible future scenarios.

Scenario one is baptized "***Society's Lie***", characterized by a high popularity of alcohol among youth, with adults opposing the anti-alcohol policy. In the course of this scenario, young people see alcohol as an indispensable part of their life-style: you are what you drink. Adults do not mind, leaving youngsters their fun. While in other European countries alcohol policy becomes stricter, the Netherlands rise as an El Dorado for alcohol parties, in line with the country's marijuana tolerance policy. Publicly, society reacts with lots of lamenting, but does not engage in more than symbolic politics. Meanwhile, alcohol consumption among youngsters keeps rising.

***"Drying out"*** is the title of scenario two, witnessing an equally high popularity of alcohol among youngsters, but cooperation of adults in anti-alcohol policy. Lax attitudes of public authorities creates public incidents mixed with aggression, alcohol and accidental deaths. The use of alcohol and cigarettes among adults decreases, making young people finding these drugs even more attractive. Supported by the growing Islamic community in the country, more and more parents and adults support authorities in taking a tough stance on youngsters' alcohol consumption. Youth sees itself forced to retreat more and more to hidden spots for being able to consume alcohol – adventures to some, illegal business opportunities to others.



While adults opposing anti-alcoholic policy, youngsters have for the most part lost interest in alcohol as a drug, as described in *“Water and XTC”*, scenario three. Youth have become tired of alcohol, and also new marketing-fancies cannot bring them “back to booze.” While a small minority still fancies alcohol, others become radically abstinent. Mostly, however, youth dives into the world of new drugs. As divided youngsters are by their position towards drugs, as united they are towards the adults, which they see as old-fashioned. The adults, in turn, do no longer understand what is going on. “Why won’t you have a beer with me?”, parents ask their 16 year olds, who answer with disdain. To the open anger of neighboring countries, the Netherlands become a drug innovation powerhouse – with neglectable alcohol consumption among youth.

In *“Latin”*, scenario four, alcohol becomes less popular among youngsters and adults support the anti-alcohol policy. At the start of this scenario (2002), Dutch youth repeatedly attract attention with boundless alcohol-consumption and gross misbehavior. Dutch society, from young to old, starts to be ashamed, and with event following event is sent into deep self-doubts. A debate on values and norms picks up, giving rise to seeking quality in living together. With their new, widely popular princess Maxima as role model, Latin style becomes the reference. Later on in the scenario (2005) adults and youngsters, parents and children start to search for ways to accept alcohol as a part of life with which to deal in a reasonable way. A glass of alcohol is OK, but alcohol excesses are countered with force. Mostly, however, society is busy with learning, not fighting. Slowly, the Netherlands becomes a role model for responsible use of alcohol, among adults and youngsters alike.

### ***Huge variance in outcome when applying the T11 to the scenarios***

For each of the scenarios, as requested by the commissioners, the researchers applied the checklist “Table of Eleven” (T11). The T11 is an ex ante assessment instrument to test the ability to enforce laws. It is developed by and widely used in the Dutch Ministry of Justice. It comprises a comprehensive series of eleven main questions, divided into the three dimensions of spontaneous comply, control, and sanctions. It is usually subject to an expert opinion on the issues raised by the questions, based on the idea that the present situation is representative of the future, while leaving this and the underlying assumptions about the situation implicit.

Applying T11 to the different case-scenarios resulted in very different answers to the same questions, and in quite different general assessments of enforceability per scenario. In scenario one, Society’s Lie, enforcement of the law seems very difficult. In scenario two, Drying Out, law enforcement is – in contrast – very well possible. However, it somewhat misses the objectives of the law in reducing the alcohol consumption of youth, because the problem no longer is with the providers of alcohol, who cooperate, but directly with the youth consuming alcohol mostly in secret places. In scenario three, Water and XTC; law enforcement scores less than moderate, but this is of little relevance, as alcohol is a problem for adults not for youth being busy with new designer drugs. In Latin, scenario four, a narrow interpretation of the law would lead to very poor enforceability, because it threatens to limit society’s attempt to learn to deal with alcohol in a tempered way. Strict control and sanctions here are acceptable only for cases of excess.

Applying T11 to the scenarios demonstrate that different underlying assumptions have a tremendous effect on the outcome of the T11 instrument. Applying T11 under normal circumstances leaves assumptions implicit, allowing for enormous variance in outcome,

depending in result on who fills in the checklist. Using the T11 with scenarios makes these assumptions explicit and thus subjects them to the possibility of discussion. It also specifically places the T11 in a future context, not in the present situation, thus increasing its ex ante value. The discussion equally revealed possible aspects of improvement of the T11 itself. Apart from the psychological underpinnings, they concern the need to differentiate between the law in the narrow sense and the underlying policy – this difference played out significantly in all scenarios. For use in combination with the scenario method, the application of the T11 helps to verify that all important aspects for enforcement are covered. The T11 allows for concretely relevant statements on the basis of scenarios, and is thus a useful addition to the scenario method for use as a law impact assessment and dynamic policy development tool.

### ***Implications for enforcement, options for action and dynamic policy***

On the basis of the scenarios and supported by the T11 analysis, the researchers reviewed the implications for the enforcement planning of the Inspectorate for Health Protection and developed concrete options for action. In a one-day workshop with stakeholders, the researchers used the scenarios and creativity techniques to identify options for action for enforcement and to reduce youth' alcohol consumption. The result was a series of about 250 ideas for enforcement actions. These were then grouped into 41 clusters of options for action, again grouped into nine categories. Each option was then evaluated in terms of effect within each of the four scenarios.

In the Society's Lie scenario, the Inspectorate for Health Protection's main task lies in the careful development of support for anti-alcohol policy for youth, and in legitimizing its activities. There is no support for tough action against those who disregard the law. At the same time, the Service has to be careful not to become the scapegoat for society's inability to effectively address the issue. In *Drying Out*, tough enforcement can build on strong support. Simultaneously, it has to move towards direct control of youngsters, not only providers, in order to be able to fulfill rising expectations. Here, many activities that are deemed "too soft" can easily be regarded as a loss of time. With *Water and XTC*, the Inspectorate for Health Protection needs to move towards an integral legal enforcement on drugs, because alcohol is less and less the problem with youth. In this scenario, flexibility needs to be very high on the agenda. In the *Latin* scenario, tough approaches by the Inspectorate for Health Protection would be highly counterproductive. Here, the Service needs to concentrate on advice and support of societal initiatives, and is well consulted to limit tough actions to fighting excesses.

An analysis how single options per action fare in each of the four scenarios filters out those actions that are effective in each scenario. These actions are options for action are called *robust*. In this case, these are for instance the involvement of alcohol producers, creation of platforms and cooperation with parents. Options that fare well in several scenarios are semi-robust, while other specific options only make sense in one of the scenarios. These actions comprise e.g. the introduction of an alcohol pass, or the open shaming of alcohol abuse. On the basis of this analysis, a dynamic policy for enforcement can be conceived, focusing on the robust options for action, while involving semi-robust and other specific options depending on the development of the (local) context captured with the four scenarios. Monitoring this development can provide an early warning for adjusting enforcement policies.

## ***Conclusions for the case study in view of the four guiding questions***

In view of the four guiding questions posed for the research, the experience with the case study can be summarized as follows. The scenario method can deliver highly relevant results for legal enforcement planning within a time-frame of 14 person-days in two months of total elapsed time and a roughly even distribution of time between preparation, implementation and reporting. It should be added that, with these parameters, serious reporting may easily turn out to require more time than implementation and preparation. The additional application of the T11 instrument took an additional 4,5 person-days in total, while the option and dynamic policy development required 21 person-days in total, excluding the time spent by workshop participants. The case study has further shown the practical scalability and applicability of the scenario method allowing for a tailor-made set-up according to input, process and result. The ease of usage of the method depends on two aspects: one, the content knowledge on the subject and two, the knowledge about the method and process skills. In the present case it has been demonstrated that a small team of laymen on content and subject was able to deliver, in a short time, in-depth, comprehensive and practically relevant insights. In how far specialists on the content and subject but laymen of a scenario process could easily apply the method cannot be answered with the present study.

The scenario method does not enable to make credible predictions of the future. In contrast, it tackles the unpredictability of the future, identifying, making explicit and building on critical uncertainties. This is also true for this case study: the four scenarios describe a realm of the possible – a relevant, novel and plausible realm aiming at enabling better enforcement policy. The difference to other ex ante assessment instruments lies exactly in that scanning of the realm while bringing to the fore underlying structures of factors, cause and effect. The four scenarios do not only describe a variation of one factor in the future. They describe a complex interplay of factors leading to different outcomes. Laymen of the content subject at hand were able to develop, in a short amount of time, deep insights into context and implications, comprehensive options for action and a dynamic policy for enforcement of the law in question. This would not have been possible using any other of the analyzed instruments. The case study thus has impressively demonstrated the potential of the scenario method as ex ante law assessment instrument.

