

VEILIGHEID  
DOOR  
SAMENWERKING

# LOKAAL ALCOHOLBELEID

Aandacht schenken  
aan effectieve aanpakken



**INHOUDSOPGAVE**

Deze brochure	4
Lokaal alcoholbeleid in Nederland	6
Aanleidingen voor beleidsontwikkeling	6
Agendasetting	6
Regierol	7
Partners in lokaal alcoholbeleid	7
Regionale samenwerking	9
Toegepaste maatregelen	10
Succesvolle en niet-succesvolle maatregelen	11
Actualiteiten en trends	14
Meer informatie	15

## DEZE BROCHURE

Effectief alcoholbeleid kenmerkt zich door een samenhangend geheel van interventies op het terrein van volksgezondheid en veiligheid. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) richt zich hierbij vanuit zijn achtergrond uiteraard op veiligheid.

Middelengebruik en veiligheidsproblemen zijn vaak met elkaar verbonden. Zo kan alcoholgebruik door jongeren gemakkelijk in relatie worden gebracht met bijvoorbeeld uitgaansgeweld en vernielingen. Ondanks signalen vanuit ons netwerk en uit de media over een toename van het aantal lokale alcoholprojecten, ontbrak ons een duidelijk zicht op de stand van zaken in het land. Het CCV heeft daarom in 2009 een quick scan Jeugd & Alcohol uitgevoerd om zicht te krijgen op hoe het lokaal alcoholbeleid in Nederland is vormgegeven.

- Waar staan we nu?
- Hoeveel gemeenten zijn inmiddels tot beleidsvorming gekomen?
- Hoe ziet dat beleid eruit?
- Welke maatregelen zien zij als succesvol en welke niet?

Antwoord op deze vragen en meer leest u in deze brochure.

Het is belangrijk kennis te hebben van toegepaste maatregelen en knelpunten. Met deze brochure schetsen wij u een beeld van het lokale alcoholbeleid. Daarnaast willen we u inspireren door de ervaring met toegepaste maatregelen weer te geven.

Om een beeld van het huidige lokale alcoholbeleid te krijgen, hebben 358 gemeenten een digitale enquête ontvangen. Deze is door 145 gemeenten ingevuld. De uitkomsten geven een goede indicatie van wat er binnen gemeenten leeft op het gebied van Jeugd & Alcohol. Van de gemeenten binnen een aantal regionale samenwerkingsverbanden is informatie over het beleid Jeugd & Alcohol al eerder verkregen. Het volledige rapport is te downloaden op [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

Daarnaast zijn in tien door het hele land verspreide gemeenten interviews gehouden met projectleiders lokaal alcoholbeleid: Amersfoort, Breda, Den Bosch, Doetinchem, Dordrecht, Maassluis, Ten Boer, Venlo, Woudenberg en Zaltbommel. De geïnterviewden hebben meer achtergrondinformatie gegeven.

Deze lokale projectleiders, veelal veiligheidscoördinatoren of beleidsmedewerkers Welzijn, vormen ook de primaire doelgroep voor deze brochure. Deze publicatie is ook bedoeld voor andere partners binnen het alcoholbeleid, zoals publieke en private partijen als politie, Openbaar Ministerie, Halt, GGD, verslavingszorg, de horeca en het onderwijs.

## LOKAAL ALCOHOLBELEID IN NEDERLAND

De laatste jaren heeft zo'n driekwart van alle gemeenten het lokale alcoholbeleid ontwikkeld. Voor veel gemeenten die geen beleid hebben geformuleerd, geldt dat het ze ontbreekt aan capaciteit. Soms is het beleid nog in ontwikkeling of zij ervaren Jeugd & Alcohol niet als een probleem. Kleine gemeenten hebben het vaakst geen beleid, met name die met minder dan 20.000 inwoners.

## AANLEIDINGEN VOOR BELEIDSONTWIKKELING

In vrijwel alle gemeenten is gezondheidsbevordering de aanleiding geweest voor de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid Jeugd & Alcohol. Vaak ontwikkelen gemeenten dit beleid Jeugd & Alcohol ook om overlast te verminderen. In de door het CCV in 2009 gehouden trendanalyse Jeugd & Alcohol, zijn echter nog geen wetenschappelijke onderzoeken gevonden die inzichten bieden in de relatie tussen alcoholconsumptie en buurtproblemen, zoals mensen lastigvallen op straat, tasjesroof, drugsoverlast, burenoverlast, graffiti en zwerfafval.

Geweldsvermindering is een derde aanleiding. Uit de trendanalyse Jeugd & Alcohol blijkt dat over de relatie tussen alcohol en geweld wel veel onderzoek bekend is. In de door het CCV in 2009 gehouden quick scan 'Uitgaansgeweld: lokaal beeld en aanpak' is ingezoomd op de praktijk-situatie op lokaal niveau. Ook daar blijkt dat alcohol een belangrijke risicofactor en aanleiding is voor uitgaansgeweld.

## AGENDASETTING

Het initiatief voor alcoholbeleid kan vanuit verschillende hoeken komen: vanuit de gemeenteraad, vanuit het college, al dan niet op aangeven van politie en verslavingszorg, als prioriteit in het gezondheidsbeleid en het veiligheidsbeleid, als lokaal vervolg op een regionaal plan of op uitnodiging van een buurgemeente.

## REGIEROL

De regierol is vooral weggelegd voor de gemeente. In enkele gevallen voert de GGD de regie. Deze coördinerende rol blijkt goed te vervullen, ondanks dat concrete maatregelen soms op zich laten wachten vanwege tegengestelde belangen van betrokken partijen. Als andere knelpunten worden ervaren: de spanning met rijksbeleid (leeftijdsgrenzen worden vooralsnog niet herzien), de spanning tussen interne afdelingen en de politieke betrokkenheid.

Voor een goede uitvoering van de regierol zijn tien randvoorwaarden belangrijk:

- Betrokkenheid en (bestuurlijk) draagvlak
- Goede probleemanalyse
- Mandaat en enige beleidsvrijheid
- Goede projectorganisatie: kleine kernwerkgroepen met brede blik
- Heldere afspraken en doelstellingen
- Koppeling tussen preventie en handhaving
- Samenhang in activiteiten
- Informatie-uitwisseling en terugkoppeling
- Communicatie
- Financiële middelen

## PARTNERS IN LOKAAL ALCOHOLBELEID

Bij de ontwikkeling van het alcoholbeleid werkt de gemeente samen met meer partijen, zoals de GGD en de politie en in mindere mate de verslavingszorg, de horeca, Halt en het onderwijs. Sommige gemeenten werken ook samen met het Openbaar Ministerie, het Nederlands Instituut voor alcoholbeleid (STAP), het jongerenwerk en sportverenigingen. Zelfs supermarkten zijn soms betrokken bij de uitvoering van het beleid.

De samenwerking tussen gemeenten en de partners verloopt over het algemeen goed. Soms is er enige strijdigheid in de belangen, zoals bij de prioritering in de politiepraktijk en de commerciële belangen van de horeca. In een enkel geval speelt dit ook bij de detailhandel en de GGD.



Massamediale campagnes zonder flankerende maatregelen hebben weinig invloed op de alcoholconsumptie.

## VERBETERPLAN SPORTKANTINES

Sportverenigingen worden weinig genoemd als partner. Toch zijn er succesvolle vormen van regionale samenwerking te melden op dit terrein. Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) heeft een verbeterplan sportkantines opgesteld. Dit project is een mooi voorbeeld van een integrale, regionale aanpak door sportverenigingen te betrekken.

‘Het SRE wil met het project ‘Laat je niet flessen!’ bereiken dat jongeren onder de 16 jaar in de sportkantine minder gemakkelijk drank kunnen kopen. Zo willen zij de slagingskans voor jongeren beneden de 16 jaar om alcohol te kunnen kopen in de sportkantine met een kwart terugbrengen naar 75%. Het SRE biedt gemeenten handvatten om samen met de sportclubs en sportkantinebeheerders deze doelstelling te bereiken. Het uitgangspunt van alle partners is gelijkloidend: terugdringen van het gebruik van alcohol onder jongeren begint bij educatie en draagvlak, heeft duidelijke regelgeving en naleving nodig en moet worden gehandhaafd. Belangrijke onderwerpen als schenktijden, trainen personeel, prijsacties, afzien van sterke drank, maar ook goede communicatie met de sportverenigingen komen aan de orde.’

## REGIONALE SAMENWERKING

Er zijn positieve ervaringen met regionale samenwerking. Inmiddels werkt een derde van alle gemeenten samen binnen een regionaal project Jeugd & Alcohol. De belangrijkste redenen voor samenwerking tussen gemeenten zijn

- alcoholtoerisme voorkomen,
- expertise delen, en
- een eenduidig signaal richting jongeren afgeven.

De vertragende werking, het gebrek aan concrete activiteiten en verminderde flexibiliteit worden echter als knelpunten ervaren.

## TOEGEPASTE MAATREGELEN

De maatregelen op het gebied van Jeugd & Alcohol richten zich in bijna alle gemeenten sterk op voorlichting. Het gaat hierbij om voorlichting aan jongeren en aan ouders. Die voorlichting wordt verschillend ingevuld:

- voorlichting in het basisonderwijs en/of het voortgezet onderwijs. Hierbij komen de gezondheidsrisico's en de overlast door alcoholgebruik aan de orde.
- peer education; jongeren spreken jongeren in hanggroepen of op feesten aan.
- oudercomités/ouderpanels.
- gebruik van algemene en creatieve communicatiemiddelen : de website, gemeentepagina, posters, billboards, maar ook keukentafelgesprekken met de burgemeester, toneelstukken en discussieavonden. Gemeenten maken dikwijls gebruik van regionaal en landelijk ontwikkeld campagnemateriaal en er is communicatie over acties van het project.

Uit de praktijk blijkt dat laagopgeleide en allochtone doelgroepen moeilijk te bereiken zijn en dat ouders vrij lastig te mobiliseren en te sturen zijn.

De trendanalyse Jeugd & Alcohol van het CCV laat zien dat voorlichting alléén niet effectief is, maar een mix van maatregelen wel. Naast voorlichting nemen veel gemeenten ook andere maatregelen, zoals afspraken maken met de horeca over het onderwerp Jeugd & Alcohol, verscherpt toezicht op de leeftijd van jongeren, een aan alcoholgebruik gerelateerde leerstraf bij Halt.

Sommige gemeenten vullen bovengenoemde maatregelen aan met een blaastest bij schoolfeesten, een alcoholverbod op (een deel van) de openbare weg en in een enkel geval het vervroegen van de sluitingstijden.

De genomen maatregelen lijken niet sterk afhankelijk van de invalshoek van het beleid. Of het nou gezondheidsbevordering of overlast is, de gekozen maatregelen blijven ongeveer gelijk.

### BRIEF VAN DE BURGEMEESTER VOOR BRUGKLASSERS

“Wat kun jij leren van Amy Winehouse, Dave Grohl van de Foo Fighters, Britney Spears? Zij kwamen allemaal te vroeg en te vaak in aanraking met alcohol, net als veel West-Friese jongeren! Voor hen heeft/had dit verstrekken gevolgen voor gezondheid en carrière. Nu jij deel uitmaakt van het voortgezet onderwijs is de kans dat je met alcohol in aanraking komt enorm toegenomen. Je krijgt misschien te horen dat het drinken van alcohol normaal is. Dat is niet zo!”

Zo begint de brief die West-Friese burgemeesters hebben gestuurd aan (toekomstige) brugklassers in hun gemeenten. Ze roepen erin op het bijgevoegde ‘Alcohol Nee-contract’ te ondertekenen en terug te sturen. Daarmee maken ze kans op een cd-bon. Inmiddels hebben vele tientallen jongeren het contract opgestuurd.

### SUCCESSVOLLE EN NIET-SUCCESSVOLLE MAATREGELEN

In veel gemeenten is het beleid Jeugd & Alcohol nog niet geëvalueerd. Desondanks ontstaat de indruk dat een aantal maatregelen succesvol is gebleken. De gemeenten noemen in volgorde van gebleken effectiviteit:

- voorlichting aan jongeren
- voorlichting aan ouders
- verscherping van toezicht
- afspraken met horeca
- alcoholgerelateerde straf (de Boete of Kanskaart van Halt).

Veel gemeenten vinden effectmetingen belangrijk als onderbouwing voor het beleid en als sturingsmechanisme. Tegelijkertijd geven zij aan dat de veelheid aan factoren die van invloed zijn op alcoholgebruik de effectmeting praktisch onmogelijk maakt. Er is niet te herleiden welke maatregel waartoe heeft geleid, juist waar het gaat om preventiemaatregelen.

## BOETE OF KANSKAART

Er is in toenemende mate alcoholmisbruik onder jongeren in de Achterhoek. In het Alcoholmatigingsproject Jeugd investeren de Achterhoekse gemeenten samen met een aantal organisaties fors in de verbetering van de preventie en hulpverlening.

Een onderdeel van het Alcoholmatigingsproject Jeugd is het deelproject Boete of Kanskaart. Dit is een project voor jongeren tussen 12 en 18 jaar die onder invloed van alcohol een strafbaar feit hebben gepleegd. In het handhavingsarrangement staan de richtlijnen voor de opsporing en vervolging van de betreffende jongeren. Het uitgangspunt van Boete of Kanskaart is dat jongeren die een alcoholgerelateerd delict hebben gepleegd en door de politie zijn aangehouden, een doorverwijzing naar Bureau Halt krijgen. Bureau Halt legt deze jongeren naast een eventuele taakstraf een leerstraf op. Deze wordt uitgevoerd door IrisZorg, de regionale verslavingszorginstelling. De jongeren krijgen verder geen boete van de politie.

De volgende instellingen werken samen in Alcoholmatigingsproject Jeugd: politiedistrict Achterhoek, Halt Gelderland, Openbaar Ministerie Zutphen, IrisZorg, Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, NIGZ en GGD Gelre IJssel.

## VERVROEGING SLUITINGSTIJDEN OMSTREDEN MAATREGEL

Het lokale alcoholbeleid is zoals eerder aangegeven vaak nog niet geëvalueerd. Van de gemeenten die de effecten van hun beleid al wel hebben geëvalueerd, stellen tien gemeenten vast dat vervroegen van de sluitingstijden niet succesvol is gebleken. Ook in de trendanalyse Jeugd & Alcohol van het CCV blijkt dat het effect van deze maatregel omstreden is, de uitkomst hangt sterk af van de locatie.

Er is nog weinig onderzoek bekend op het terrein van alcoholgerelateerde criminaliteit en onveiligheid. Het gebrek aan aantoonbaar effectieve maatregelen in deze quick scan is in dit licht bezien niet verrassend. De World Health Organization benoemt strenge handhaving van de minimumleeftijd voor het mogen kopen van alcohol als veelbelovend. Ook blijkt uit de trendanalyse Jeugd & Alcohol dat voorlichting, met name massamediale campagnes zonder flankerende maatregelen, maar zeer beperkt invloed heeft op alcoholconsumptie.

**CONCLUSIE**

Met deze quick scan van het CCV hebben wij u een beeld geschetst van het lokale alcoholbeleid. Voorop staat dat de alcoholproblematiek behoorlijk serieus wordt genomen. Er zijn succesvolle en inspirerende initiatieven genomen en verschillende maatregelen gecombineerd toegepast. Tegelijkertijd blijkt dat onderzoek en effectmeting nog in de kinderschoenen staan. Voor het CCV blijft Jeugd & Alcohol een belangrijk item waar we met u in de komende jaren de nodige aandacht aan willen schenken.

## ACTUALITEITEN EN TRENDS

Het alcoholbeleid is in beweging, zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau. Een aantal ontwikkelingen springt daarbij in het oog.

### LEEFTIJDSGRENS

In het voorstel van de nieuwe Drank- en Horecawet wordt uitgegaan van een experimenteerartikel waarin een aantal gemeenten de leeftijdsgrens voor het kopen van alcoholhoudende drank optrekken. De overgrote meerderheid van de gemeentelijke projectleiders is voorstander van het verhogen van de leeftijdsgrens van 16 naar 18 jaar, mits dit landelijk gebeurt. Eén grens van 18 jaar schept duidelijkheid. Alcoholgebruik wordt dan gelijkgesteld met rijden, trouwen en stemmen. Daarnaast wijzen zij op de nog niet ontwikkelde hersenen van jongeren tussen de 16 en 18 jaar. Ook is het volgens hun een voordeel dat de 14-15 jarigen dan echt duidelijk te jong zijn en dat ouders dan ook eerder nee zullen verkopen. Eerder berichtte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten al dat zestig tot zeventig procent van de gemeenten voorstander is van een landelijke leeftijdsgrens van 18 jaar.

### TOEZICHT DRANK- EN HORECAWET NAAR GEMEENTEN

Een andere belangrijke wijziging in de nieuwe Drank- en Horecawet is het toezicht. Het toezicht op de naleving van deze wet wordt gedecentraliseerd. De gemeenten gaan controleren in plaats van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). De verwachting is dat het toezicht hierdoor wordt verscherpt. Het draagvlak voor deze naderende wijziging lijkt groot. De gemeente kan volgens hen met deze bevoegdheid beter en onafhankelijk sturen op de handhavingkant van het alcoholproject. Deze aanpassing maakt ook betere afstemming mogelijk tussen de gemeentelijke Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) en de politie. Er worden weinig nadelen gezien, maar het Rijk moet wel ondersteunen met extra financiële middelen voor de uitvoering van deze bevoegdheid.

### REGIONALE SAMENWERKING

Al eerder meldde het CCV in het Trendsignalement 2009 de toegenomen regionale samenwerking bij alcoholmatiging jeugd. In onder andere de Achterhoek, de regio Eindhoven en West-Friesland zijn diverse concrete maatregelen verkend en genomen. De lijst met regionale projecten kan worden uitgebreid met onder andere de regio's Zuid-Holland Zuid, West-Brabant, Brabant-Noord en de regio Vallei. Ook in Noord- en Midden-Limburg, Amsterdam en Zeeland worden stappen gezet om regionaal samen te werken op het terrein van Jeugd & Alcohol.

#### **HET CCV EN LOKAAL ALCOHOLBELEID**

Deze quick scan biedt u zicht op het lokale alcoholbeleid in Nederland, inclusief de succesvolle maatregelen en knelpunten. Met deze kennis wil het CCV gemeenten en hun partners verder ondersteunen om de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van het lokale (of regionale) alcoholbeleid te stimuleren dan wel te verbeteren.

Het CCV verzamelt kennis en praktijkvoorbeelden over lokaal alcoholbeleid. Meer informatie hierover vindt u op onze website. Wij beantwoorden graag uw vragen via de helpdesk. Ook stimuleert het CCV regionale samenwerking door regionale verdiepingsbijeenkomsten met als thema: 'Een nuchtere kijk op samenwerking'. Indien u hier interesse in hebt, kunt u ons hiervoor benaderen. Dit geldt ook voor presentaties over de veiligheidsaspecten van alcohol.

Een structurele en integrale aanpak van problemen in het uitgaansleven is en blijft wenselijk. Uitgaan moet immers veilig én gezond zijn. Het CCV werkt daarom op veel projecten samen met het Trimbos-instituut.

#### **MEER INFORMATIE**

Hebt u na het lezen van deze brochure nog vragen over lokaal alcoholbeleid, neemt u dan contact op met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Jaarbeursplein 17, 3521 AN Utrecht

Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

[www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is een initiatief van het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Verbond van Verzekeraars, werkgeversorganisatie VNO-NCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Hoofdcommissarissen.