

DRONKENSCHAP EN DOORSCHENKEN: VAN INTENTIE NAAR ACTIE

Een gemeentelijke aanpak om dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven tegen te gaan.



COLOFON

Het Trimbos-instituut heeft in 2016 subsidie aangevraagd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een stappenplan te ontwikkelen voor gemeentelijk beleid gericht op dronkenschap en doorschenken. Het Ministerie heeft deze subsidie voor de jaargang 2017 toegekend.

Voor de ontwikkeling van dit stappenplan heeft het Trimbos-instituut nauw samengewerkt met onderzoeksbureau Objectief. Het stappenplan dat voor u ligt is een creatie van beide partijen.

Projectleiding

Jeroen de Greeff, Trimbos-instituut

Projectuitvoering

Laura Nijkamp en Jeroen de Greeff, Trimbos-instituut
Milou Geerlings, Tim Wolters, Gijs van Amerongen en Sophie Sisouw de Zilwa, onderzoeksbureau Objectief

Met medewerking van

Dave Kumpe, Ministerie van VWS
Suzanna Rechthuis en Carolien Moerdijk, gemeente Amsterdam
Remco Bakker, gemeente Den Helder
Hennie Toonen en Ton Kuijter, gemeente Gooise Meren
Michiel van Baardwijk, gemeente Lingewaard
Geert Bruinen en Tito Morais, gemeente Rotterdam
Jeroen Blom, politie Rotterdam Centrum
Anouk Adan, gemeente Utrecht

Vormgeving en productie

Lonneke Hoogstede, Hoogstede Ontwerpt

© November 2017, Trimbos-instituut, Utrecht en onderzoeksbureau Objectief, Nijmegen
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van het Trimbos-instituut en onderzoeksbureau Objectief.



AANPAK IN ONTWIKKELING

Deze aanpak is met de grootste zorgvuldigheid samengesteld door het Trimbos-instituut en onderzoeksbureau Objectief.

Wij achten het van groot belang dat de informatie beschreven in deze aanpak aansluit bij de beleidspraktijk van gemeenten en hun adviseurs. Om dit te waarborgen wordt deze 1.0 versie in 2018 getoetst in een aantal gemeenten op volledigheid en toepasbaarheid. Tegelijkertijd stellen we de aanpak nu al openbaar beschikbaar, omdat we merken dat er veel vraag naar is. Het doel is om op basis van de ervaringen die in 2018 worden opgedaan een 2.0 versie op te leveren.

Mocht u opmerkingen, aanvullingen of vragen hebben over deze aanpak, dan ontvangen wij die graag van u. Hiervoor kunt u contact opnemen met projectleider Jeroen de Greeff via JGreeff@trimbos.nl of 030 - 2959427.

WAAROM DEZE AANPAK?

Gemeenten zijn sinds 2013 de belangrijkste uitvoerende partij van de Drank- en Horecawet (hierna DHW). Ze zijn de regisseur van het lokale alcoholbeleid. In het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten is de leeftijdsgrens voor alcohol een belangrijk speerpunt van het lokale preventie- en handavingsbeleid, en met succes. Onderzoek laat zien dat Nederlandse jongeren op steeds latere leeftijd beginnen met drinken. Als jongeren eenmaal drinken, dan drinken ze echter onverminderd veel. Van de 12- t/m 16-jarigen die wel eens alcohol hebben gedronken, gaf 70% in 2015 aan in de afgelopen maand te hebben 'gebinged'¹. Ook onder volwassenen komt zwaar alcoholgebruik voor. In 2016 was 1 op de 10 volwassenen een overmatig drinker².

Er zijn de laatste jaren steeds meer aanwijzingen gekomen dat (zwaar) alcoholgebruik op jonge leeftijd negatieve gevolgen kan hebben, waaronder een grotere kans op verslaving. Het drinken van grote hoeveelheden alcoholhoudende drank kan bovendien leiden tot gezondheidsproblemen, zoals alcoholintoxicaties en schade aan de hersenen en lever. Daarnaast is dronkenschap gerelateerd aan riskant gedrag, zoals het plegen van vernielingen of geweld, rijden onder invloed en ongewenste seksuele ervaringen. Dit alles leidt tot een grote inzet van politie, gemeente en zorg.

Het overmatige alcoholgebruik onder jongeren en jongvolwassenen, dat zich uit in binge-drinken en dronkenschap, is daarmee een belangrijke uitdaging voor gemeenten.

¹ Het drinken van 5 glazen alcoholhoudende drank of meer tijdens één gelegenheid.

² Het drinken van meer dan 14 glazen alcoholhoudende drank per week voor vrouwen en meer dan 21 glazen per week voor mannen.

Dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven

Het drinken van grote hoeveelheden alcohol gebeurt veelal voorafgaand aan en tijdens het uitgaan. Zowel in de reguliere horeca als op evenementen. Uit een korte rondgang onder gemeenten blijkt dat er relatief weinig aandacht is voor een aanpak van dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven. Gemeenten willen vaak wel, maar weten niet altijd waar ze moeten beginnen en hoe ze het probleem moeten aanpakken. Door middel van dit stappenplan hopen we gemeenten op weg te helpen naar een effectieve aanpak gericht op dronkenschap en doorschenken.

Wat is een effectieve aanpak?

In diverse Europese landen zijn effectieve aanpakken ontwikkeld om dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven terug te dringen. Deze aanpakken hebben gemeen dat ze zich vooral richten op het aanpassen van de omgeving van de drinker, namelijk de schenkende horeca. Door middel van een goed deur- en schenkbeleid wordt in deze landen, zoveel als mogelijk, voorkomen dat dronken mensen uitgaansgelegenheden binnenkomen en dat bezoekers in uitgaansgelegenheden te sterk onder invloed raken. Gemeenten, handhavers en de horeca werken samen om dit te bereiken.

In deze aanpak staan daarom de volgende uitgangspunten centraal:

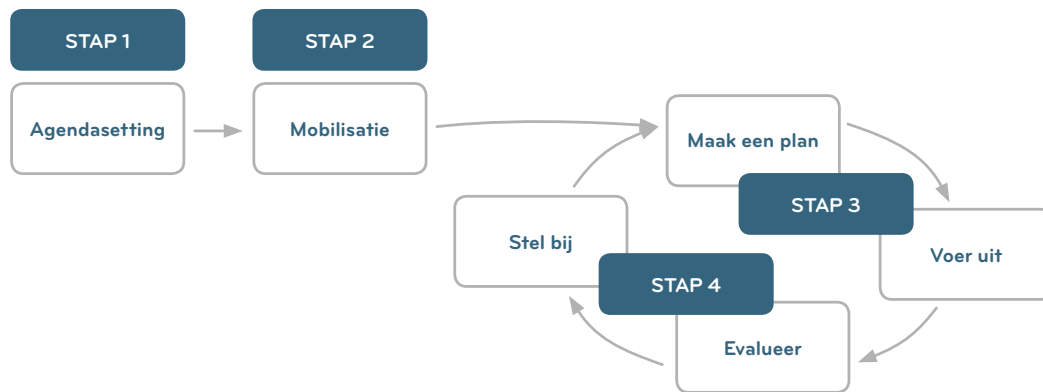
- Personen in kennelijke staat van dronkenschap worden niet toegelaten in horecagelegenheden (zoals omschreven in artikel 20 lid 5 Drank- en Horecawet³).
- Er wordt niet toegelaten aan personen die reeds in kennelijke staat van dronkenschap verkeren (zoals omschreven in artikel 252 lid 1 Wetboek van Strafrecht).

Op basis van de ervaringen uit andere Europese landen, zijn de volgende aspecten onmisbaar om bovenstaande uitgangspunten te realiseren:

- **Betrek** de horeca (en andere stakeholders) bij de aanpak en spreek een gezamenlijke norm rondom dronkenschap en doorschenken af.
- **Train** het horecapersoneel in het naleven van deze norm.
- **Communiqueer** de norm naar het uitgaanspubliek.
- Ondersteun de horeca waar kan, **handhaaf** waar nodig.

³ In bijlage 1 vindt u een overzicht van de relevante wet- en regelgeving omtrent dronkenschap en doorschenken.

Deze aspecten en de weg daar naartoe worden in het vervolg van dit document nader toegelicht. Dit doen we aan de hand van de volgende stappen:



Om de slagingskans van de aanpak zo hoog mogelijk te maken, raden we gemeenten aan alle stappen te doorlopen. Het opzetten van een aanpak gericht op het tegengaan van dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven begint met agendasetting en mobilisatie van de relevante stakeholders. Daarna wordt in samenwerking met deze stakeholders een plan ontwikkeld. Vanaf dat moment vindt een continu proces plaats van planvorming, uitvoering, evaluatie en bijstelling.

Leeswijzer

Het vervolg van het document is opgebouwd aan de hand van de vier stappen. Per stap beschrijven we welke acties (minimaal) nodig zijn en geven we tips voor de uitvoering. Het Trimbos-instituut en Objectief kunnen u helpen bij de implementatie van deze aanpak van dronkenschap en doorschenken in uw gemeente. Van procesbegeleiding gedurende het hele traject tot ondersteuning bij de verschillende onderdelen. De onderdelen van deze aanpak die wij voor u kunnen faciliteren, zijn aangeduid met het volgende icoon:

Indien u van onze ondersteuning gebruikt wilt maken, kunt u contact met ons opnemen via info@doorschenken.nl.

STAP 1. ZORG VOOR (INTERNE) AGENDASETTING

Intern draagvlak is essentieel voor een succesvolle aanpak. De eerste stap (agendasetting) is bedoeld om iedereen, bestuurlijk en ambtelijk, op één lijn te krijgen. Een goed onderbouwde probleemanalyse is hiervoor een geschikt middel.

Geschatte doorlooptijd: 2 tot 4 maanden

- ✓ Maak een probleemanalyse
- ✓ Aanbevolen: Nalevingsonderzoek doorschenken



✓ Maak een probleemanalyse

Een probleemanalyse vormt de start voor deze aanpak. Hiermee maakt u problemen en uitdagingen inzichtelijk. Inzicht in de lokale problemen en uitdagingen is nodig om intern draagvlak te creëren. Onder leiding van een projectleider wordt informatie verzameld om de huidige stand van zaken rondom dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven in kaart te brengen. Onderstaande actiepunten vormen gezamenlijk een gedegen probleemanalyse:

Wat moet ik doen?	Waarom moet ik dit doen?	Hoe verzamel ik deze informatie en waar moet ik aan denken?
Gemeentelijk beleid op een rij zetten	Breng in kaart of er al gemeentelijk beleid is ontwikkeld gericht op het tegengaan van dronkenschap en doorschenken of gerelateerde thema's, zoals uitgaansgeweld of drugspreventie in het uitgaansleven. Wellicht kan de nog te ontwikkelen aanpak hierbij aansluiten of kan gebruik gemaakt worden van bestaande kennis en/of netwerken.	Mogelijke documenten waarin relevant beleid staat beschreven: <ul style="list-style-type: none">• Preventie- en Handhavingsplan alcohol.• Horecanota.• Handhavingsarrangement.

<p>Bestaande data verzamelen</p>	<p>Binnen gemeenten of bij partners zijn diverse bronnen beschikbaar die inzicht geven in problemen rondom dronkenschap en doorschenken. Deze gegevens maken de risico's inzichtelijk die gepaard gaan met dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven.</p>	<p>De volgende data zijn op te vragen binnen de gemeente, bij de politie en ziekenhuizen in de gemeente of regio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke (en politie) registraties over het aantal sancties voor het toestaan van dronken personen in horecagelegenheden (art. 20 lid 5 DHW), het dronken dienst doen door horecapersoneel (art. 20 lid 6 DHW) en verstoring van de openbare orde door dronkenschap (APV). • Politie registraties over alcohol gerelateerd uitgaansgeweld en het aantal sancties voor openbaar dronkenschap (art. 426 en 453 WvSr) en doorschenken (art. 252 WvSr). • Ziekenhuisregistraties van het aantal alcoholintoxicaties.
<p>Naleving in kaart brengen</p>	<p>Eén van de belangrijkste gegevens voor de probleemanalyse is de mate waarin horeca de wetgeving omtrent dronkenschap en doorschenken naleeft: het verbod om dronken personen toe te laten in de horecagelegenheid en het verbod op het doorschenken aan dronken klanten. Deze informatie is noodzakelijk om aan te kunnen tonen of er een probleem is. Daarnaast biedt deze informatie de mogelijkheid om in de evaluatiefase het effect van de aanpak inzichtelijk te maken.</p>	<p>De meest objectieve manier om de naleving in kaart te brengen is door middel van een nalevingsonderzoek dronkenschap en doorschenken. Zie pagina 8 voor meer informatie.</p>
<p>Kennis en standpunten stakeholders inzichtelijk maken (niet zijnde de horeca)</p>	<p>Diverse stakeholders hebben zicht op de situatie in de praktijk. Zij kunnen u voorzien van informatie over de mate waarin dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven voorkomt, wat voor problemen het oplevert en hoe men er in de praktijk mee omgaat.</p>	<p>Door middel van interviews met relevante stakeholders kunt u de gewenste informatie achterhalen. Relevante stakeholders zijn bijvoorbeeld boa's, politie en preventie-medewerkers.</p>
<p>Motieven en weerstanden inzichtelijk maken bij de horeca en uitgaanspubliek</p>	<p>Door motieven en weerstanden in kaart te brengen kunt u achterhalen wat redenen zijn voor het wel of niet naleven van wetgeving. Deze kennis biedt aanknopingspunten voor het motiveren van de stakeholders om mee te werken aan de ontwikkeling van een gezamenlijk plan.</p>	<p>Door in gesprek te gaan met horecapersoneel en uitgaanspubliek aan de hand van een vragenlijst kunt u op een gestructureerde manier motieven en weerstanden achterhalen. In bijlage 2 vindt u een beknopte weergave van de uitkomsten van een motieven en weerstanden onderzoek.</p>



AANBEVOLEN: NALEVINGSONDERZOEK DRONKENSCHAP EN DOORSCHENKEN

Wat is het?

Het nalevingsonderzoek dronkenschap en doorschenken brengt in kaart in hoeverre horecagelegenheden de wetgeving rondom dronkenschap en doorschenken naleven. Het onderzoek gaat over zowel het verbod om dronken personen toe te laten tot een horecagelegenheid als het verbod op doorschenken aan dronken klanten.

Hoe werkt het?

Onderzoeksbureau Objectief voert het [nalevingsonderzoek dronkenschap en doorschenken](#) op een wetenschappelijk verantwoorde manier uit. In het onderzoek proberen twee acteurs in een geënceneerde staat van dronkenschap alcohol te kopen in een (van tevoren vastgesteld) aantal horecagelegenheden. De acteurs zijn van tevoren getraind door een regisseur en de scène die ze uitvoeren is door een panel van ervaringsdeskundigen (politie, portiers en barmedewerkers) beoordeeld als overduidelijk dronken. Een waarnemer is tijdens het onderzoek aanwezig in de horecagelegenheid en observeert de aankoopoging. Als onderdeel van het wetenschappelijk onderbouwde onderzoeksprotocol stelt de waarnemer na afloop van de aankoopoging een controlevraag aan de betrokken barmedewerker. Deze controlevraag dient als extra check of de barmedewerker de acteurs als dronken heeft ingeschat, waarbij niet aan de barmedewerker bekend wordt gemaakt dat het om een onderzoek gaat.

Wat levert het op?

Dit onderzoek geeft inzicht in de naleving in uw gemeente. Tijdens het onderzoek wordt tevens waardevolle informatie verzameld over waar het in het naleefproces fout gaat (bijvoorbeeld geen aandacht voor dronkenschap) of juist goed gaat (bijvoorbeeld een succesvolle weigertechniek zoals het aanbieden van een alternatief), over de reactie van het barpersoneel en de sfeer in de gelegenheid. Door de combinatie van een concreet nalevingspercentage en de kwalitatieve informatie over het naleefproces vormt het onderzoek een cruciale bron van informatie voor de agendasetting en het mobiliseren van stakeholders voor een gezamenlijke aanpak.

STAP 2. MOBILISEER RELEVANTE STAKEHOLDERS

Het aanpakken van dronkenschap en doorschenken vraagt niet alleen inspanningen van de gemeente. Iedereen is nodig om de aanpak succesvol uit te voeren, van toezichthouder tot horecaondernemer.

Geschatte doorlooptijd: 2 tot 3 maanden

- ✓ Informeer en overtuig stakeholders
- ✓ Formeer een werkgroep
- ✓ Stel de norm vast



✓ Informeer en overtuig stakeholders

Na de agendasetting (stap 1) is het tijd om relevante stakeholders te mobiliseren (stap 2). Voor de slagingskans van de te ontwikkelen aanpak is het betrekken van relevante stakeholders een belangrijke voorwaarde. In de eerste stap heeft u hier al een start mee gemaakt door de stakeholders te interviewen.

Nu is het moment om aan hen de gehele probleemanalyse te presenteren en hen bewust te maken van het belang om deze problematiek aan te pakken. Een bijeenkomst met alle relevante stakeholders is hiervoor een geschikte manier. De volgende partijen kunnen hierbij betrokken worden: diverse gemeentelijke afdelingen (gezondheid, veiligheid en toezicht), politie, horecastewards, preventiemedewerkers, beveiligers/portiers, de eindverantwoordelijken van (grote) evenementen, horecaondernemers en KHN.

Tijdens de bijeenkomst komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Presentatie resultaten van de analyse uit stap 1.
- Presentatie van gezondheids- en veiligheidsrisico's van overmatig alcoholgebruik en dronkenschap om stakeholders bewust te maken van de noodzaak van een oplossing.
- Ervaringen en kennis van stakeholders ten aanzien van dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven.
- Motieven en weerstanden van de horeca (en uitgaanspubliek) zichtbaar en bespreekbaar maken.

- Bereidheid polsen om samen te werken aan een oplossing.
- Bereidheid polsen om deel te nemen in een werkgroep, met als doel een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen.

Het doel is om te zorgen dat alle stakeholders aan het einde van de bijeenkomst overtuigd zijn dat het belangrijk is om iets aan de problematiek te doen én dat ze daar hun steentje aan bij willen dragen. Daarnaast kan deze bijeenkomst gebruikt worden om stakeholders te identificeren die gemotiveerd zijn om deel te nemen aan een werkgroep.

✓ **Formeer een werkgroep**

Om te komen tot een gezamenlijk plan is meer nodig dan een enkele bijeenkomst met stakeholders. Hiervoor is de betrokkenheid van meerdere stakeholders nodig die gemotiveerd zijn om samen te werken om de problematiek te verminderen. Het formeren van een werkgroep is een geschikte manier om de samenwerking tussen gemotiveerde stakeholders te faciliteren. In de werkgroep zitten afgevaardigden van alle betrokken stakeholders, waarbij tenminste de gemeente, politie en horeca vertegenwoordigd moeten zijn. De werkgroep komt gedurende de periode van de planvorming, uitvoering, evaluatie en bijstelling bij elkaar. Tijdens deze bijeenkomsten wordt (de voortgang van) het project besproken, hoe de samenwerking tussen de stakeholders verloopt en waar punten voor verbetering zitten.



OPTIONEEL: ORGANISEER EEN SCHOUW MET STAKEHOLDERS

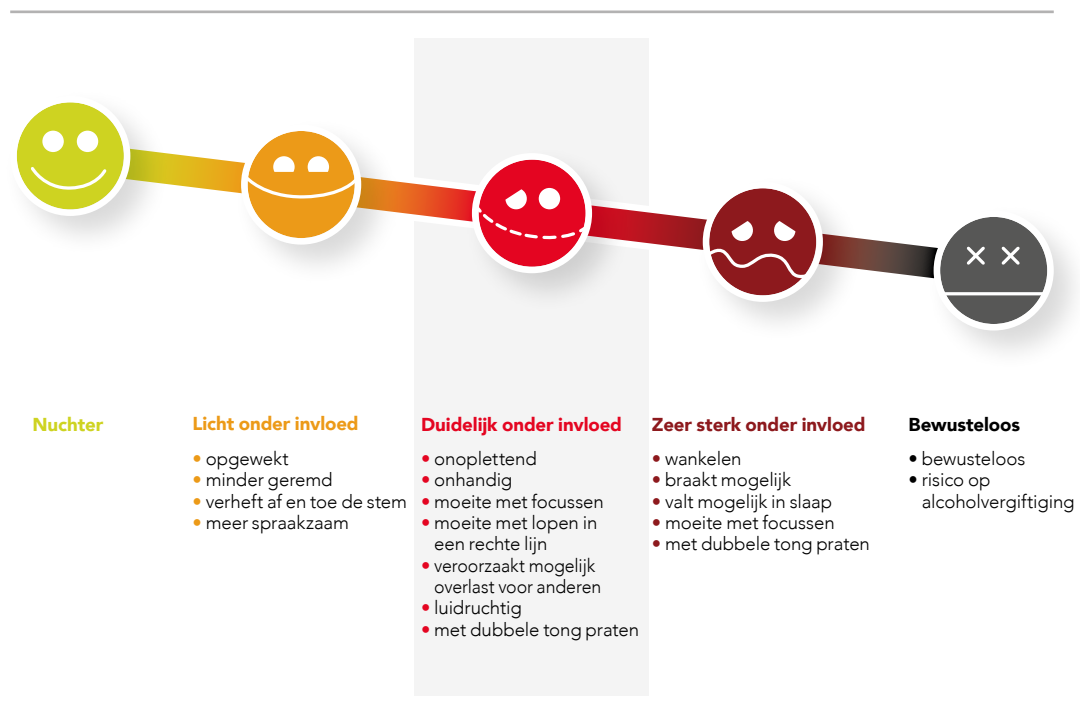
Heeft de probleemanalyse onvoldoende zicht geboden op de lokale problematiek? Of zijn er nog onvoldoende aanknopingspunten voor verbetering? Dan kan het zinvol zijn om met de leden van de werkgroep een schouw te organiseren. Tijdens een schouw staat het ervaren van het uitgaansleven centraal. De schouw vindt plaats tijdens een uitgaansnacht in (één van de) lokale uitgaansgebieden en bestaat uit een reeks van observaties en/of opdrachten die de betrokkenen zelf uitvoeren. Het doel van de schouw is om vanuit de verschillende perspectieven van de betrokkenen 1) de situatie in het uitgaansleven en de dynamiek rondom dronken uitgaanders beter te begrijpen en 2) verbeterpunten te identificeren en gezamenlijk na te denken over oplossingen.

✓ **Stel de norm vast**

Eén van de belangrijkste taken in de mobilisatiefase is het vaststellen van een gezamenlijke norm voor dronkenschap en doorschenken. In de praktijk blijkt dat horeca een andere norm voor dronkenschap hanteert dan bijvoorbeeld toezichthouders of de politie doen. Om gezamenlijke doelen te kunnen formuleren voor het plan van aanpak dienen alle partijen het eens te zijn over één en dezelfde norm voor dronkenschap en doorschenken.

Organiseer met de werkgroep een bijeenkomst om gezamenlijk deze norm vast te stellen (zie het kader op pagina 12 voor een uitwerking van deze sessie). Nodig hierbij meerdere horeca-ondernemers, toezichthouders en politieagenten uit. Hiermee werkt u aan een zo breed mogelijke consensus. De centrale vragen tijdens de bijeenkomst zijn: Tot welk punt is het onder invloed zijn 'acceptabel' en wanneer moet er worden ingegrepen?

De hieronder met smileys afgebeelde schaal van dronkenschap⁴ is een handig middel om de discussie te voeren. Elke smiley staat voor een fase van 'onder invloed zijn' en is gekoppeld aan een aantal uiterlijke kenmerken die typerend zijn voor deze fase. Met deze tool is het mogelijk om met de betrokken stakeholders aan de hand van concrete en herkenbare afbeeldingen en omschrijvingen van uiterlijke kenmerken het gesprek aan te gaan. De rode smiley in het midden staat voor de kennelijke staat van dronkenschap zoals deze in de wet is aangegeven.



Bij stap 3 van deze aanpak maken bovenstaande smileys ook onderdeel uit van de trainingen voor barpersoneel en toezichthouders, zodat beide partijen dezelfde norm als uitgangspunt hanteren in hun werk en elkaar daar op aan kunnen spreken.

⁴ Deze schaal van dronkenschap is gebaseerd op een voorbeeld uit Noorwegen, zoals ontwikkeld is door de Norwegian Directorate of Health. De schaal is vanuit het Noors vertaald en is voorgelegd aan Nederlandse experts (zoals toezichthouders, politie en horecamedewerkers) om na te gaan of het aansluit bij de Nederlandse situatie. Op basis hiervan is het definitieve ontwerp gemaakt. Dit ontwerp is vertaald en afgestemd op de Nederlandse praktijk.



WERKSESSIE 'NORM VASTSTELLEN'

Wat is het?

Een van de belangrijkste taken in de mobilisatiefase is het vaststellen van een gezamenlijke norm voor dronkenschap en doorschenken: tot welk punt is het onder invloed zijn 'acceptabel' en wanneer is iemand in kennelijke staat van dronkenschap en moet er worden ingegrepen? Door middel van een interactieve sessie kunt u stakeholders activeren mee te denken in het vaststellen van een gezamenlijke norm voor dronkenschap en doorschenken.

Hoe werkt het?

Tijdens de werksessie gaan de verschillende stakeholders onder begeleiding van de projectleider met elkaar in gesprek over de norm rondom dronkenschap en doorschenken. De eerder gepresenteerde smileys zijn een handige tool om dit gesprek mee te voeren. Deze smileys bieden een handvat om te bepalen bij welke kenmerken iemand in een kennelijke staat van dronkenschap verkeert en wanneer moet worden ingegrepen.

Om de werksessie levendiger te maken is het mogelijk om acteurs in te zetten.

Op basis van de smileys spelen de acteurs de verschillende fasen van 'onder invloed zijn' na. Na elke gespeelde fase van 'onder invloed zijn' stemmen de deelnemers over de vraag: zouden jullie nu alcohol schenken of weigeren? Door deze methode krijgen de stakeholders een beter beeld van de gedragingen per fase. Aan de hand van deze gedragingen kunnen de stakeholders met elkaar in gesprek over waar ieders grens ligt. Er zal niet direct overeenstemming zijn over deze grens, maar door dit bespreekbaar te maken kan men toewerken naar een gezamenlijke norm rondom dronkenschap en doorschenken. De acteurs die worden ingezet, zijn door een regisseur getraind voor nalevingsonderzoeken dronkenschap en doorschenken. Zij worden voor deze werksessie speciaal getraind in het spelen van de dronken gedragingen die horen bij de verschillende fasen van 'onder invloed zijn'. We bevelen aan om de werksessie te organiseren in een horecasetting. Hiermee bewerkstelligt u een informele sfeer en kunnen aanwezigen zich makkelijker inleven in de gespeelde situatie.

Wat levert het op?

Om gezamenlijke doelen te kunnen formuleren voor de planvorming en uitvoering is het van belang dat alle stakeholders het eens zijn over waar de grens ligt. Door met alle stakeholders op een interactieve manier in discussie te gaan over de verschillende fasen van 'onder invloed zijn', werkt u toe naar een bredere consensus en een gezamenlijke norm voor dronkenschap en doorschenken.

STAP 3. MAAK EEN PLAN EN VOER HET UIT

Een plan brengt structuur in het project en maakt helder wie welke verantwoordelijkheid heeft. Er is een document waar altijd naar teruggegrepen kan worden.

Geschatte doorlooptijd: 2 tot 3 maanden voor het maken van een eerste plan. Vanaf het eerste plan wordt het plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen een continu proces.

- ✓ Omschrijf duidelijke doelstellingen en ontwikkel een plan om deze te behalen
- ✓ Omschrijf rollen en taken
- ✓ Aanbevolen: confrontatie-audits

✓ Omschrijf duidelijke doelstellingen en ontwikkel een plan om deze te behalen

Het werken aan een plan om dronkenschap en doorschenken terug te dringen is niet uitsluitend een aangelegenheid van de gemeente. Het vraagt betrokkenheid van alle stakeholders. Zij moeten zich kunnen vinden in het plan dat wordt ontwikkeld. Zij moeten het plan immers ook uitvoeren. Daarom is het van belang om samen met hen de doelstellingen en de inhoud van het plan te formuleren. Hierdoor ontstaat draagvlak en eigenaarschap.

De gezamenlijke norm voor dronkenschap en doorschenken vormt het uitgangspunt voor de doelstellingen van het plan. Het omschrijven van concrete en meetbare doelstellingen is van belang om in de evaluatiefase vast te stellen of het ontwikkelde plan effectief is geweest.

Voor een zo effectief mogelijke aanpak is het van belang dat de volgende drie activiteiten in samenhang worden uitgevoerd:

• *Train horecapersoneel*

Het is de taak van zowel portiers, barpersoneel als managers om dronkenschap te herkennen en hiermee om te gaan. Hiervoor wordt specifieke kennis gevraagd in het herkennen van uiterlijke kenmerken van dronkenschap (en andere middelen) en het omgaan met personen onder invloed. Het Trimbos-instituut heeft diverse trainingen

ontwikkeld voor barpersoneel gericht op verantwoord schenken, omgaan met personen onder invloed en omgaan met agressie: [Barcode](#), [Barsmart](#) of de [combitraining](#). Deze trainingen worden uitgevoerd door preventiemedewerkers van de GGD of de instelling voor verslavingszorg in uw regio. In 2018 wordt een aantal van deze trainingen geactualiseerd, mede op basis van ervaringen uit Noorwegen en Zweden.

- *Communiceer de norm naar het uitgaanspubliek*

Om de slagingskans van de aanpak te vergroten is het van belang om ook bezoekers van het uitgaansgebied te informeren over de norm. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een lokale of regionale campagne gericht op uitgaanspubliek. De campagne communiceert de norm dat dronken personen geweigerd worden aan de deur en geen drank meer krijgen in de betreffende gemeente. Tijdens de uitgaansavond kan diezelfde norm gecommuniceerd worden via huisregels. Door duidelijke huisregels op te stellen en zichtbaar te communiceren, weet het uitgaanspubliek welke norm gehanteerd wordt door de lokale horeca. Deze regels kunnen zowel door de gemeente in de openbare ruimte als door de horeca bij de toegang en bar van hun gelegenheid worden gecommuniceerd. Er kunnen bijvoorbeeld huisregels geformuleerd worden over: 1) het weigeren van toegang aan dronken personen, 2) het niet doorschenken aan dronken personen en 3) het verwijderen van dronken personen uit de gelegenheid.

- *Ondersteun de horeca waar kan, handhaaf waar nodig*

De gemeente en politie zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wetgeving rondom dronkenschap en doorschenken. De gemeentelijke toezichthouders en politie dienen afspraken te maken over de rolverdeling en samenwerking bij deze handhavingstaak. In de praktijk raden we toezichthouders aan om ondernemers, zeker in de beginfase van de uitvoering, te ondersteunen bij het herkennen van en omgaan met dronken personen. Een manier om horecaondernemers hierbij te ondersteunen, is door middel van confrontatie-audits (voor meer informatie, zie pagina 16).

Handhaving is het sluitstuk van deze aanpak. Bij ondernemingen die zich niet inzetten voor verbetering van de naleving, is handhaving een geschikt instrument om naleving af te dwingen. Door de handhaving te focussen op ondernemingen die zich niet inzetten, beloont u tegelijkertijd de ondernemingen die zich wel actief inzetten. Handvatten voor het handhaven van de wetgeving omtrent dronkenschap en doorschenken vindt u in de [infosheet Lokale handhaving van wetgeving rondom dronkenschap](#) van het Trimbos-instituut. Aanvullend is het voor gemeentelijke toezichthouders en politie mogelijk om een training te volgen in het herkennen van en omgaan met personen onder invloed van alcohol en andere middelen: [Training alcohol, drugs en agressie - omgaan met personen onder invloed](#).



TIP

In Nederland is het verbod op doorschenken opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (artikel 252). De handhaving van dit artikel is daardoor voorbehouden aan de politie. Dit betekent echter niet dat gemeentelijke toezichthouders niet kunnen handhaven op dronkenschap in horecagelegenheden. De Drank- en Horecawet kent namelijk artikel 20 lid 5, die het toestaan van de aanwezigheid van dronken personen in een horecagelegenheid en op het terras verbiedt. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen om op basis van artikel 20 lid 5 te gaan handhaven, maar pas op het moment dat er door het barpersoneel is doorgeschonken aan een dronken klant. Hierdoor heeft het barpersoneel de gelegenheid om de mate van dronkenschap bij de klant in te schatten en een keuze te maken: wel of niet schenken.

✓ Omschrijf rollen en taken

Naast een samenhangend pakket van maatregelen is het van belang om in het plan de rollen en taken per stakeholder te formuleren. Welke stakeholders hebben welke rol, op welke punten wordt van hen iets verwacht en waar zitten (mogelijke) beperkingen? In bijlage 3 staat een voorbeeld hoe deze rolomschrijvingen ingevuld kunnen worden. Nadat deze rolomschrijvingen gezamenlijk ingevuld zijn, kunnen deze verspreid worden onder alle horecaondernemers, toezichthouders, politieagenten en andere stakeholders.

Aan de hand van deze rolomschrijvingen kan er voor iedere stakeholder een duidelijke instructie voor op de 'werkvloer' worden opgesteld. Hierbij is het gebruik van de smileys een effectieve manier om de koppeling van een situatie aan de bijbehorende gedraging zo concreet mogelijk te maken. In bijlage 4 staat een voorbeeld van zo'n instructie voor barmedewerkers.



AANBEVOLEN: CONFRONTATIE-AUDITS

Wat is het?

Confrontatie-audits zijn controles waarbij de naleving van de wetgeving rondom dronkenschap en doorschenken in horecagelegenheden wordt getest door acteurs die zich dronken voordoen. Het is gericht op het verbod om dronken personen toe te laten tot een horecagelegenheid als het doorschenken aan dronken klanten. De gemeenten en de horeca werken samen aan het verhogen van de aandacht voor doorschenken en het verbeteren van de naleving.

Hoe werkt het?

Onderzoeksbureau Objectief voert [confrontatie-audits](#) uit volgens het wetenschappelijk onderbouwde protocol van het nalevingsonderzoek doorschenken, zoals bij stap 1 beschreven. De confrontatie-audits verschillen van het onderzoek doordat er op de avond zelf nog een terugkoppeling plaatsvindt tussen de waarnemer en de leidinggevende van de betreffende horecagelegenheid. Direct na het bezoeken van alle locaties bezoekt de waarnemer nogmaals de gelegenheden en vraagt naar de leidinggevende. De waarnemer informeert deze over zijn bevindingen en overhandigt hierbij een Tip- of Topkaart en een handelingsperspectief (een hulpmiddel voor portier en horecapersoneel om naleving makkelijker te maken). Voor audits worden andere acteurs ingezet dan voor het nalevingsonderzoek, om te voorkomen dat de horecalocaties de acteurs herkennen.

Wat levert het op?

Ervaringen met de methodiek van periodieke zelfcontrole laten zien dat het een positief effect op de naleving kan hebben zodra er directe en gerichte feedback aan gekoppeld wordt. Confrontatie-audits kunnen voor zowel horecaondernemers als gemeenten een toegevoegde waarde hebben. De audits helpen horecagelegenheden om grip te krijgen op de naleving van de wetgeving rondom dronkenschap en doorschenken. Ze krijgen continue feedback op het proces: waar gaat het goed, wat kan beter en hoe kan dit beter? Gemeenten krijgen door de confrontatie-audits zicht op de progressie van de naleving in de horeca. Bovendien vormen de audits een aanvulling op de bestaande toezichtcapaciteit van gemeenten.

STAP 4. EVALUEER EN STEL HET PLAN BIJ

Evaluatie en bijstelling van het plan zijn belangrijke elementen van een effectieve aanpak. Het geeft inzicht in het proces, informatie waarop (bij) gestuurd kan worden en handvatten voor het verbeteren van het plan.

Geschatte doorlooptijd: continu

- ✓ Monitor de voortgang
- ✓ Evalueer en stel het plan bij



✓ Monitor de voortgang

De gemeente heeft de beschikking over een aantal instrumenten om de voortgang te monitoren. Zo kan het gemeentelijke toezicht en/of de politie worden ingezet om de naleving te monitoren. De gemeente kan daarnaast de voortgang baseren op de resultaten van confrontatie-audits of door opnieuw het nalevingsonderzoek doorschenken te laten uitvoeren.

Kom regelmatig met de werkgroep bij elkaar om de voortgang van het project te bespreken. In ieder geval twee keer per stap uit deze aanpak. Dit helpt om alle partijen betrokken te houden bij de aanpak. Tijdens bijeenkomsten van de werkgroep kan bijvoorbeeld de voortgang van de naleving worden besproken, kunnen eventuele problemen worden aangekaart en mogelijkheden voor verbetering worden geïdentificeerd. Indien nodig kan de werkgroep besluiten om het plan tussentijds aan te passen.

✓ Evalueer en stel het plan bij

De aanpak voor dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven is gebaseerd op een continu proces van planvorming, uitvoering, evaluatie en bijsturing. Kritisch evalueren is een belangrijk onderdeel van dit proces om de aanpak zo effectief mogelijk te laten zijn.

De probleemanalyse uit stap 1 is de basis (nulmeting) voor de evaluatie. In de eerste stap heeft u de volgende gegevens verzameld:

- Naleving wetgeving dronkenschap en doorschenken door middel van nalevingsonderzoek.
- Gemeentelijk beleid ten aanzien van dronkenschap en doorschenken en andere gerelateerde thema's.
- Bestaande data uit registraties van gemeente, politie en ziekenhuizen.
- Kennis en standpunten van stakeholders ten aanzien van dronkenschap en doorschenken in het uitgaansleven.
- Motieven en weerstanden van horecapersoneel en uitgaanspubliek met betrekking tot het naleven van wetgeving.

Voor de evaluatie van het plan brengt u deze gegevens opnieuw in kaart. Hiermee kunt u onderzoeken of de aanpak resultaten heeft opgeleverd. Tevens vormen deze gegevens een leidraad om het gesprek te voeren in de werkgroep over de resultaten, de samenwerking tijdens het proces en hoe alle taken zijn uitgevoerd. Deze gegevens over effect en proces kunnen worden samengebracht in een evaluatierapport. Met het evaluatierapport in de hand wordt het plan opnieuw bekeken en worden eventuele aanpassingen doorgevoerd.



TIP

Wanneer en hoe u het plan dient te evalueren hangt af van de doelen en de afspraken die zijn vastgesteld met de stakeholders. Daarom is het van belang om ook gezamenlijk afspraken te formuleren over de evaluatie:

- Wanneer vindt er een evaluatie plaats?
- Is het nodig om een tussentijdse evaluatie in te plannen?
- Wie voert de evaluatie uit?
- Zijn er onderzoeken die periodiek uitgevoerd moeten worden?

BIJLAGEN

Bijlage 1. Overzicht relevante wet- en regelgeving

Artikel 20 lid 5 Drank- en Horecawet	Het is verboden in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit of op een terras de aanwezigheid toe te laten van een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeert.
Artikel 20 lid 6 Drank- en Horecawet	Het is verboden in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen dienst te doen in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit.
Artikel 252 lid 1 sub 1 Wetboek van Strafrecht	Met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft: hij die aan iemand die in kennelijke staat van dronkenschap verkeert, bedwelmende drank verkoopt of toedient.
Artikel 453 Wetboek van Strafrecht	Hij die zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevindt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twaalf dagen of geldboete van de eerste categorie.
Artikel 426 Wetboek van Strafrecht	Hij die, terwijl hij in staat van dronkenschap verkeert, hetzij in het openbaar het verkeer belemmert of de orde verstoort, hetzij eens anders veiligheid bedreigt, hetzij enige handeling verricht waarbij, tot voorkoming van gevaar voor leven of gezondheid van derden, bijzondere omzichtigheid of voorzorgen worden vereist, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes dagen of geldboete van de eerste categorie.

Bijlage 3. Voorbeeld ingevuld schema rolomschrijvingen van betrokken partijen

Door de taken van stakeholders te omschrijven maakt u inzichtelijk wat van wie verwacht kan worden in het geval men te maken krijgt met een persoon in kennelijke staat van dronkenschap. Onderstaande rolomschrijvingen zijn een voorbeeld van hoe u dit kunt doen.

Partijen die 'binnen' werken: horecapersoneel

Actor	Preventief	Actie bij dronken klant
Manager	<ul style="list-style-type: none"> Briefen personeel over hoe dronkenschap te signaleren is Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren In contact blijven met al het personeel in de horecagelegenheid 	<ul style="list-style-type: none"> Signaal doorgeven aan de portier Barmedewerkers instrueren geen alcohol meer te schenken aan de betreffende persoon/personen
Portier	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren 	<ul style="list-style-type: none"> Dronken personen die buiten zijn niet binnenlaten Dronken personen die binnen zijn uit de horecazaak verwijderen De politie inschakelen in het geval de openbare orde en veiligheid in het geding zijn
Barpersoneel	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren 	<ul style="list-style-type: none"> Stoppen met het schenken van alcohol aan deze persoon/personen Aangeven dat deze persoon/personen uit de horecazaak verwijderd zullen worden Signaal doorgeven aan de portier en manager Optioneel (afhankelijk van de situatie): Gezelschap van deze persoon/personen erop attenderen dat hij/zij geen alcohol meer krijgt
Garderobe medewerker	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren 	<ul style="list-style-type: none"> Signaal doorgeven aan de portier en manager
Glazenophaler	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren 	<ul style="list-style-type: none"> Signaal doorgeven aan de portier en manager
Toiletmedewerker	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap verkeren 	<ul style="list-style-type: none"> Signaal doorgeven aan de portier en manager

Partijen die 'buiten' werken: toezichhouders en politie

Actor	Preventief	Actie bij dronken klant
Gemeentelijke toezichhouders	<ul style="list-style-type: none"> Adviesrol naar portiers, barpersoneel en horecaondernemers Signaleren of personen in kennelijke staat van dronkenschap aanwezig zijn in een horecagelegenheid Dronken persoon/personen op straat in de gaten houden en eventueel volgen 	<ul style="list-style-type: none"> Observeren en beschrijven situatie Ondersteunen/adviseren of handhavend optreden (afhankelijk van beleid) Doorgeven van signalen aan de politie in het geval de openbare orde en veiligheid in het geding zijn
Politie	<ul style="list-style-type: none"> In contact staan met portiers 	<ul style="list-style-type: none"> Ingrijpen in het geval de openbare orde en veiligheid in het geding zijn

Bijlage 4. Voorbeeld instructie en daaraan gekoppeld handelingsperspectief per fase van dronkenschap.










In deze bijlage vindt u een informatieblad voor barmedewerkers en portiers dat is opgesteld aan de hand van rolomschrijvingen. Hier wordt gebruik gemaakt van de smileys om specifieke situaties aan concrete handelingen te koppelen.

Op de volgende pagina vindt u een handelingsperspectief voor barmedewerkers in verkorte vorm. Wanneer dit handelingsperspectief wordt afgedrukt als sticker kan deze eenvoudig achter de bar worden bevestigd als geheugensteun.

ONDER INVLOED?

WIL JIJ DE SFEEER OOK VEILIG EN GEZELLIG HOUDEN? HELP DAN MEE EN HERKEN WANNEER JE GAST ONDER INVLOED IS!

Als barmedewerker of portier heb je een verantwoordelijke taak in het behouden van een goede sfeer. Dronken gasten kunnen de sfeer negatief beïnvloeden en gezondheidsproblemen oplopen, zoals hersenschade en een hogere kans op verslaving. Om de sfeer en de gezondheid van jouw gasten goed te houden, is het belangrijk om de verschillende fasen van dronkenschap te herkennen bij jouw gasten. Zo kun je op tijd ingrijpen en zorgen dat jouw gasten niet te veel drinken, waardoor het verantwoord, veilig en gezellig blijft. Wil jij jouw taak als barmedewerker of portier goed uitvoeren? Lees hieronder hoe je verschillende fasen van dronkenschap kunt herkennen en wat jij zelf kunt doen.

<p>Nuchter</p> 	
<p>Licht onder invloed</p> <p>Als mijn gast...</p> <ul style="list-style-type: none"> • opgewekt is • minder geremd is • af en toe de stem verheft • meer spraakzaam is <p>...dan merk ik op dat mijn gast licht onder invloed is en houd ik mijn gast in de gaten.</p> <p>OPMERKEN</p> 	<p>OPMERKEN</p>  <p>Als barmedewerker of portier is het belangrijk om oplettend te zijn. Zo kun je in de gaten houden of jouw gast mogelijk teveel drinkt en kun je op tijd ingrijpen.</p>
<p>Duidelijk onder invloed</p> <p>Als mijn gast...</p> <ul style="list-style-type: none"> • onplettend is • onhandig is • moeite heeft met focussen • moeite heeft met lopen in rechte lijn • mogelijk overlast veroorzaakt voor anderen • luidruchtig is • met dubbele tong praat <p>...dan weiger ik alcohol aan mijn gast en bied ik een alternatief aan.</p> <p>WEIGEREN</p> 	<p>WEIGEREN</p>  <p>Als barmedewerker of portier is het belangrijk op tijd alcohol te weigeren aan jouw gast, om de sfeer veilig en gezellig te houden. Het weigeren van alcohol kan weerstand oproepen bij jouw gast. Jij kunt deze weerstand wegnemen door jouw dronken gast een alternatief aan te bieden of te verwijzen naar de regels. Je kunt hierbij de volgende zin gebruiken:</p> <p><i>"We kunnen geen alcohol meer schenken omdat dit niet mag van de wet. Als ik dat wel doe kunnen ik en dit bedrijf in de problemen komen. Kan ik wat anders voor je inschenken?"</i></p>
<p>Zeer sterk onder invloed</p> <p>Als mijn gast...</p> <ul style="list-style-type: none"> • wankelt • mogelijk braakt • mogelijk in slaap valt • moeite heeft met focussen • met dubbele tong praat <p>...dan weiger ik alcohol en bied ik hulp aan mijn gast.</p> <p>HULP BIEDEN</p> 	<p>HULP BIEDEN</p>  <p>Als je gast zeer sterk onder invloed is, kun je jouw gast helpen door een alternatief drankje aan te bieden, een glas water te geven of de portier te informeren. Als portier kun je indien nodig besluiten jouw gast uit de gelegenheid te verwijderen.</p>
<p>Bewusteloos</p> <p>Als mijn gast...</p> <ul style="list-style-type: none"> • bewusteloos is <p>...dan zorg ik dat iemand zich over mijn gast ontfermd en regel medische hulp.</p> <p>VERZORGEN</p> 	<p>VERZORGEN</p>  <p>Als jouw gast onwel is of bewusteloos raakt, heb jij als barmedewerker of portier de taak om je over jouw gast te ontfermen. Indien jij hier zelf niet toe in staat bent, zorg dan dat een vriend(in) van jouw gast of iemand anders in jouw gelegenheid de gast verzorgt.</p>

Onderzoeksbureau Objectief & Trimbos-instituut ®

HOE KAN IK ALS BARMEDEWERKER VERANTWOORD ALCOHOL SCHENKEN?

Licht onder invloed

Als mijn gast...

- opgewekt is
- minder geremd is
- af en toe de stem verheft
- meer spraakzaam is



... dan merk ik dat op
en houd ik mijn gast in de gaten.

Duidelijk onder invloed

Als mijn gast...

- onoplettend is
- onhandig is
- moeite heeft met focussen
- luidruchtig is



... dan weiger ik alcohol
en bied ik een alternatief aan:
"Kan ik wat anders voor je inschenken?"

Zeer sterk onder invloed

Als mijn gast...

- wankelt
- mogelijk gaat braken
- mogelijk in slaap valt
- met dubbele tong praat



**... dan weiger ik alcohol en
bied ik hulp aan**

