

Tilburg University

Mogelijkheden voor een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid

Garretsen, H.F.L.

Published in:
Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere psychotrope Stoffen

Publication date:
1986

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Garretsen, H. F. L. (1986). Mogelijkheden voor een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid. *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere psychotrope Stoffen*, 12(1), 17-21.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Mogelijkheden voor een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid

Een alcoholpreventiebeleid is ook op lokaal niveau gewenst.

In dit artikel wordt kort ingegaan op mogelijke doelstellingen van een dergelijk beleid en op mogelijke maatregelen. Aangegeven wordt dat de lokale overheid ook nu al veel middelen tot zijn beschikking heeft om maatregelen e.d. uit te voeren, c.q. op te leggen.

Enkele in de publiciteit staande maatregelen worden besproken, waarbij mogelijke voor- en nadelen worden genoemd. Er wordt niet gepleit voor een algehele drooglegging van gelegenheden als sportkantines en club- en buurthuizen; het doen van experimenten en het droogleggen op bepaalde tijden lijkt haalbaarder. Een drooglegging van (voetbal)stadions tijdens (belangrijke) wedstrijden wordt aanbevolen, het gebruik van zogenaamde 'zwarte lijsten' niet.

De lokale overheid kan een goede voorbeeldfunctie vervullen (bijvoorbeeld ten aanzien van recepties); een soortgelijk effect kan ook uitgaan van een lokaal reclameverbod.

t. alc. drugs 1986 (12) 17-21.

Dit artikel valt in twee delen uiteen. In het eerste deel wordt kort ingegaan op het hoe en waarom van alcoholpreventie (is het wel nodig, mogelijke doelstellingen en preventiemodellen, rol van de overheid). In het tweede deel worden mogelijkheden van de lokale overheid (middelen, mogelijke maatregelen met voor- en nadelen) besproken en worden enkele aanbevelingen gedaan.

Alcoholpreventie: waarom en hoe?

Is een alcoholpreventiebeleid nodig? Er is in Nederland sprake van een sterke toename van het alcoholgebruik; het totale gebruik per hoofd van de bevolking is gestegen van 2,56 liter pure alcohol in 1960 tot bijna 9 liter in 1983^{1,2}. Samenhangend met de toename van het gebruik van alcohol is er ook sprake van een sterke toename van alcoholproblemen, zoals door alcoholgebruik veroorzaakte ziekten, het rijden onder invloed en de rol van alcoholgebruik bij verkeersongevallen^{1,3}. Het door

alcohol veroorzaakte leed in de vorm van sterfgevallen, ziekten e.d. is zeer groot, veel groter dan bijvoorbeeld het leed veroorzaakt door het gebruik van de zogenaamde niet-legale drugs. Dit lijkt ook in de komende decennia zo te zullen blijven⁴. Een alcoholpreventiebeleid lijkt dus zeer zeker nodig. Elders publiceerde ik over mogelijke doelstellingen van een alcoholpreventiebeleid^{5,6}. Daarbij werd gesignaleerd dat er in onze samenleving sprake is van een ambivalente houding ten aanzien van alcoholgebruik en dat deze leidt tot ambivalentie in het te voeren beleid. De doelstelling van een alcoholpreventiebeleid wordt dan: drinken mag/is goed en probleemdrinken mag niet/moet worden bestreden.

Hoe wordt deze doelstelling bereikt? Verschillende preventiemodellen doen opgang^{5,6}. Sommige gehanteerde modellen zijn gebaseerd op begrippen als 'normen' en 'geïntegreerd drinken' en zijn gericht op 'het leren omgaan met de alcohol'⁷. Andere modellen gaan uit van een verband tussen het gemiddelde alcoholgebruik per hoofd van de bevolking enerzijds en het aantal drinkproblemen anderzijds^{8,9}. Voor een aantal drinkproblemen lijkt inderdaad te gelden dat als er een toename is van het gemiddelde alcoholgebruik per hoofd van de bevolking, er ook een toename is van het aantal alcoholproblemen. Dit betekent dat als je het gemiddelde alcoholgebruik kunt verminderen, waarschijnlijk ook het aantal alcoholproblemen afneemt.

Maatregelen ter voorkoming van drinkproblemen zijn daarom veelal gericht op het terugdringen, of in ieder geval niet verder laten stijgen, van de gemiddelde alcoholconsumptie. Een groot aantal mogelijke overheidsmaatregelen wordt vaak genoemd. Bijvoorbeeld maatregelen ter voorkoming van drinkproblemen met een meer algemeen karakter, zoals accijnspolitiek, reclameverbod e.d. Echter, de meeste maatregelen kennen voordelen en nadelen en ook niet alle maatregelen zullen effect hebben.

Daarnaast zijn er meer specifieke maatregelen te onderscheiden, waarbij het accent ligt op het bestrijden van bepaalde uitwassen, bepaalde symptomen van alcoholmisbruik, zoals bijvoorbeeld het

terugdringen van door alcoholgebruik veroorzaakt vandalisme. (Vanuit het oogpunt van het in algemene zin voorkómen van alcoholproblemen is hier soms sprake van symptoombestrijding. Dit wil echter niet zeggen dat deze daarom minder belangrijk is.)

Wie moet nu een alcoholpreventiebeleid uitvoeren? En wat is de rol van de overheid? Verschillende organen en instanties trachten een rol te spelen bij het bestrijden van drinkproblemen. Primair verantwoordelijk is m.i. echter de overheid. De verschillende overheden, lokaal-regionaal-provinciaal-landelijk, hebben elk een eigen rol. De rijksoverheid is het meest van belang. Voor een groot aantal mogelijke preventieve maatregelen is de centrale rol namelijk voorbehouden aan de landelijke overheid; te denken valt hierbij aan allerlei wetgevende mogelijkheden, aan accijnspolitiek, etc. Ook provinciale en regionale overheden kunnen echter een belangrijke rol spelen; het gaat hier om een initiërende, stimulerende en coördinerende taak¹⁰. De lokale overheid heeft een groot aantal eigen mogelijkheden.

Mogelijkheden voor de lokale overheid

De lokale overheid heeft een groot aantal middelen om eventueel door haar gewenste maatregelen op te leggen^{11, 12}. Te denken valt aan de mogelijkheid om aan de beschikbaarstelling of verhuur van gemeentelijke accommodaties voorwaarden te verbinden met betrekking tot het verstrekken en/of verkopen van alcohol, om dergelijke voorwaarden op te nemen in gemeentelijke subsidieregelingen voor bijvoorbeeld club- en buurthuiswerk, aan een verbod op alcoholreclame op gemeentelijke aanplakborden en -zuilen, aan een te voeren politiebeleid en ook aan de eigen voorbeeldfunctie (ten aanzien van eigen recepties e.d.).

Daarnaast laat de Drank- en Horecawet ruimte voor een eigen gemeentelijk beleid^{11, 12, 13}. Het belangrijkste is in dit verband artikel 18 van deze wet. Dit artikel houdt in dat bij gemeentelijke verordening het verstrekken van alcoholhoudende dranken in het algemeen of alleen het verstrekken van sterke drank voor gebruik ter plaatse kan worden verboden. Een dergelijk verbod kan voor de gehele gemeente gelden, alleen voor bepaalde delen ervan of uitsluitend voor inrichtingen van een bepaalde aard, zoals jeugdsociëteiten, sportkantines, buurthuizen, kampeerterreinen, wachtruimtes voor passagiers van openbaar vervoer, enz. Bij verordening kan ook worden bepaald dat een dergelijk verbod alleen geldt voor een nader omschre-

ven tijd (bijvoorbeeld in stadions tijdens wedstrijden).

Een overzicht geven van alle maatregelen die mogelijk zijn en alle varianten daarop is ondoenlijk. Slechts op een aantal ervan wil ik nader ingaan, vooral op die maatregelen die het meest in de publiciteit staan. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan het (gedeeltelijk) droogleggen van bepaalde gelegenheden of stadsdelen, aan het gebruik van zogenaamde 'zwarte lijsten' en, kort, aan het verbod op alcoholreclame en de rol van voorlichting.

Het geheel of gedeeltelijk verbieden van de verkoop of, indien mogelijk, van het gebruik van alcohol in bepaalde gelegenheden of delen van een gemeente

Hierbij zijn talloze varianten mogelijk. In het onderstaande worden slechts enkele, veel in de belangstelling staande, mogelijkheden kort besproken.

Een vrij ver strekkende mogelijkheid is het, geheel of gedeeltelijk, 'droogleggen' van voorzieningen als bijvoorbeeld *sportkantines en club- en buurthuizen*. Een dergelijke maatregel kan tot effect hebben dat problemen rond (overmatig) alcoholgebruik in die gelegenheden worden teruggedrongen. Maar er zijn ook duidelijk nadelige effecten van een dergelijke maatregel te noemen. Hoewel het gebruik van alcohol geen hoofddoel is van het bezoek aan dergelijke gelegenheden, zal een eventuele drooglegging het bezoek eraan waarschijnlijk wel verminderen/bekorten. Het belangrijkste nadelige effect is dan ook dat er financiële problemen kunnen ontstaan door een verminderde baromzet.

Een algeheel droogleggen zonder meer van dergelijke voorzieningen lijkt mij daarom niet aan te bevelen. Wellicht is wel te overwegen om:

- als experiment één of meer gelegenheden droog te leggen, waarbij de gemeentelijke overheid garant zou kunnen staan voor een eventueel nadelig exploitatiesaldo (dit om na te gaan in hoeverre zich daadwerkelijk financiële gevolgen voordoen);
- over te gaan tot een zeer gedeeltelijke drooglegging, op bepaalde tijden (bijvoorbeeld tot 18.00 uur). Te betwijfelen valt of dit wel effect heeft; controle hierop is een moeilijke zaak.

Een andere mogelijkheid waar de laatste tijd veel over te doen is, is het *droogleggen van (voetbal)stadions*. Hiervan is al sprake geweest bij o.a. de voetbalverenigingen De Graafschap en FC Den Haag. In Europees verband heeft drooglegging van

stadions ook ter discussie gestaan, doch tot een algeheel verbod op de verkoop van alcohol is men (nog) niet gekomen. Nadeel is ook hier een eventueel verminderde baromzet. De voordelen liggen echter voor de hand en wegen m.i. veel zwaarder.

Nog een mogelijkheid die in dit kader genoemd kan worden, is een *verbod op alcoholgebruik in bepaalde straten, pleinen, plantsoenen e.d.*, eventueel alleen op bepaalde tijden. Van dergelijke maatregelen is al in een groot aantal gemeenten sprake, bijvoorbeeld Renesse, Egmond aan Zee, Emmen en andere Drentse, en Friese, gemeenten. Van gemeentewege wordt soms gewag gemaakt van goede ervaringen op dit gebied. Voor niet-ingewijden als toeristen e.d. lijkt het wel moeilijk om te weten waar men nu wel en waar men geen pilsje op straat mag drinken.

In het kader van het al of niet (gedeeltelijk) droogleggen van allerlei zaken kan nog gewezen worden op de *voorbeeldfuncties van gemeenten*. Gedacht kan worden aan zaken als het alcoholvrij maken van gemeentelijke recepties of tenminste aan uitbreiding van het assortiment niet-alcoholische dranken. Dit laatste lijkt in ieder geval aan te bevelen.

De 'zwarte lijst'

Het betreft hier een hernieuwd in de belangstelling staand onderwerp. Een zwarte lijst kan bijvoorbeeld gebruikt worden om zogenaamde verstokte voetbalvandalen uit stadions te weren. Sommige gemeentelijke overheden gebruiken een zwarte lijst om mensen te weren uit openbare gelegenheden waar alcohol wordt geschonken. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Delft en het Brabantse Goirle. Personen die enkele keren met justitie in aanraking zijn geweest in verband met bijvoorbeeld openbare ordeverstoring of openlijke geweldpleging (mede) door alcoholmisbruik kunnen op een dergelijke zwarte lijst worden geplaatst. Ik denk dat de politie de namen van mensen zal opgeven en de burgemeester de lijst definitief zal vaststellen, waarbij meestal jaarlijks nagegaan zal worden of namen op de lijst gehandhaafd moeten worden of niet. Voor personen die op de lijst komen betekent dit een behoorlijke straf, daar ze veelal voor één jaar kunnen worden geweerd uit de plaatselijke café's en restaurants en ook uit sportkantines, buurthuizen e.d.

De redenen voor gemeentelijke overheden om over te gaan tot het instellen van een dergelijke lijst zijn duidelijk. Men wil de door alcoholgebruik

veroorzaakte criminaliteit en het vandalisme verminderen en men hoopt op een preventieve werking. Het wordt gezien als een bestuurlijke maatregel waarin persoonlijke vrijheid en privacy het moeten afleggen tegen de belangen van de samenleving. Echter, een belangrijke verworvenheid is in het geding, namelijk de vrijheid van burgers om te gaan en te staan waar ze willen. Het opleggen van straffen, en daar gaat het hier in wezen ook om, is niet iets wat te lichtvaardig moet gebeuren. En bij een zwarte lijst lijkt de bescherming tegen willekeur twijfelachtig. Want wie maakt uit wie erop komt en op grond van welke criteria? Het is mogelijk dat iemand op de lijst komt die het om welke vage reden dan ook bij de autoriteiten heeft verbruid. In een extreem geval zou de lijst zelfs gehanteerd kunnen worden als een chantagemiddel tegen onwillige burgers¹⁴. Het gebruik van zwarte lijsten brengt grote risico's met zich mee, risico's in verband met verkeerd gebruik en risico's rond zaken als privacy en stigmatisering. Het lijkt mij dat deze risico's te groot zijn om van een zorgvuldige justitiële behandeling af te zien, wat bij het gebruik van zwarte lijsten kan gebeuren.

Reclameverbod en voorlichting

Over deze beide zaken heb ik elders gepubliceerd en hier wordt er dan ook slechts kort aandacht aan besteed^{5, 6}. Het betreft beide zaken die niet alléén spelen voor de lokale overheid, doch waarbij deze wel een eigen rol kan spelen.

Een *verbod op alcoholreclame* op gemeentelijke aanplakborden en -zuilen is geen maatregel die grote gevolgen zal hebben voor het gemiddelde consumptieniveau of voor het aantal drinkproblemen. Echter, één sterk argument pleit voor een dergelijk reclameverbod en dat is het geloofwaardig maken van een alcoholpreventiebeleid en van alcoholvoorlichting. Het is meer een symbolische maatregel, te vergelijken met wat eerder genoemd is bij de voorbeeldfunctie van de gemeentelijke overheid. Nadeel van een verbod is dat het mogelijk in enige mate een inkomstenderving voor de gemeente kan betekenen, afhankelijk van de vraag of vervangende adverteerders worden gevonden. *Voorlichting* over alcohol en drinkproblemen kan gericht zijn op het acceptabel maken van een alcoholpreventiebeleid, bijvoorbeeld op het acceptabel maken van eventuele gemeentelijke maatregelen gericht op het (gedeeltelijk) droogleggen van bepaalde gelegenheden en bepaalde delen van een gemeente. Daarnaast kan voorlichting gericht zijn op het vergroten van de bekendheid met hulpverleningskanalen, hetgeen zeker niet overbodig is¹⁵.

In de derde plaats kan voorlichting gebruikt worden als een middel op zichzelf om de houding van mensen ten aanzien van drinken te beïnvloeden. Een dergelijke voorlichting zal echter, zeker op korte termijn, weinig effect sorteren, daarvoor is het een te zwak middel voor de beïnvloeding van een zo sterk verankerd gedrag¹⁶. Kennisvermeerdering en waarschuwen in verband met riskant gedrag sorteren in ieder geval weinig effect^{17, 18}, een persoonsgerichte benadering kan meer succes hebben. Het lijkt daarom wenselijk intermediairen te benaderen en voor alcoholvoorlichting een belangrijke plaats in te ruimen in de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO).

Slotopmerking

Veel gemeenten voeren (nog) geen actief alcoholpreventiebeleid; misschien vanwege de kosten en/of vanwege de gedachte dat de publieke opinie er niet rijp voor is. (Dit laatste kan echter meevallen zoals uit onderzoek in Rotterdam en Limburg is gebleken¹⁹.) Het valt te hopen dat hierin verandering komt.

De onlangs uitgebrachte ontwerp-nota 'Alcohol en Samenleving' van de staatssecretaris van WVC bevat een aantal belangwekkende voornemens, zoals onder meer het komen tot een eenvoudiger en doelmatiger alcoholwetgeving. Een aantal relevante bepalingen is opgenomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de verkoop in benzinstations en voetbalstadions). Ook de gemeenten krijgen, o.a. via een vergunningstelsel met mogelijk op te nemen huisregels, weer veel mogelijkheden als een en ander daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Met name wordt in de ontwerp-nota aandacht besteed aan de gemeentelijke bevoegdheid inzake openingsuren in de slijtersbranche en detailhandel en inzake de sluitingstijden van sportkantines, sociaal-culturele instellingen en horeca-inrichtingen.

Betoogd is reeds dat een aantal maatregelen, zoals bijvoorbeeld een (gedeeltelijke) drooglegging van voorzieningen, ook nadelen met zich mee zal brengen. Desalniettemin is het mogelijk en wenselijk dat de gemeentelijke overheden via de hun geboden mogelijkheden een zinvol alcoholbeleid ter hand nemen.

Dit artikel is een bewerking van een voordracht gehouden op de studiedag 'Nu of nooit, aanzetten tot een gemeentelijk alcoholpreventiebeleid', 28 augustus 1985, Den Helder

Summary

Possibilities for a local alcohol prevention policy — H. F. L. Garretsen

The necessity for a local alcohol prevention policy is presented. Some attention is paid to possible goals of such a policy and to possible measures. It is argued that the local government already has many means to carry out desirable measures. The article goes particularly into some of the measures most widely discussed and lists advantages and disadvantages. A total prohibition on the sale of alcoholic beverages in places like sport clubs and youth centers seems undesirable; experimental restrictions during certain hours appear, however, to be feasible. A prohibition on the sale of alcohol in stadiums (during matches) is recommended, the use of so-called 'black lists' is rejected. The local authorities can set a good example at receptions, and a similar effect may be obtained with a local advertising ban.

t. alc. drugs 1986 (12) 17-21.

Literatuur

1. De Zwart W (1983) Alcoholgebruik en alcoholproblemen. SWOAD, Amsterdam.
2. Produktschap voor gedistilleerde dranken (1984) Hoeveel alcoholhoudende dranken worden er in de wereld gedronken? Schiedam.
3. Hoogendoorn D (1983) Opnamen in ziekenhuizen wegens overmatig gebruik van alcohol. Ned T Geneesk 127, 1011-1017.
4. Garretsen HFL (1985) Ontwikkelingen met betrekking tot alcoholgebruik en alcoholgerelateerde problematiek. GGD-Rotterdam, afdeling Epidemiologie, rapport nr. 13.
5. Garretsen HFL (1983) Primaire preventie ten aanzien van alcohol en probleemdrinken. T Soc Gezondheidszorg 61, 12-22.
6. Garretsen HFL (1983) Probleemdrinken. Swets & Zeitlinger, Lisse.
7. Blane HT (1976) Education and the prevention of alcoholism. In: Kissin B and Begleiter H, eds., The biology of alcoholism 4, social aspects of alcoholism. Plenum Press, New York.
8. Popham RE, Schmidt W and De Lint J (1976) The effects of legal restraint on drinking. In: Kissin B and Begleiter H, eds., The biology of alcoholism 4, social aspects of alcoholism. Plenum Press, New York.
9. Bruun K, Edwards G et al, (1975) Control policies in public health perspective. Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki, 25.

10. Aalbers W (1981) Alcoholpolitiek op regionaal niveau. Voordracht gehouden op studiedag 'Alcoholpreventie en overheidsbeleid', september 1981, Rotterdam.
11. Maas MJ (1981) De Drank- en Horecawet opnieuw bekeken. Voordracht gehouden op studiedag 'Alcoholpreventie en overheidsbeleid', september 1981, Rotterdam.
12. Maas MJ (1984) Alcoholprobleem – wat doen wij eraan? Bestuursforum november 1984.
13. Wetstekst in editie Schuurman en Jordens (1980) nr. 41: Drank- en Horecawet. Tjeenk Willink, Zwolle.
14. Dagblad Trouw, redactioneel commentaar, 27 juni 1985.
15. Knibbe RA en Garretsen HFL (1985) Kennis van en opvattingen over hulpverlening aan probleemdrinkers. *T Alc Drugs 11*, 55-60.
16. Dekker E (1978) Elementen voor een beleid met betrekking tot de preventie van alcoholmisbruik. *T Soc Geneeskd 56*, 226-234.
17. Schuurman JH, De Haes WFM en Woudenberg AP (1975) Drugvoorlichting op scholen voor voortgezet Onderwijs. *T Soc Geneeskd. 53*, 113-120.
18. De Haes WFM (1983) Gedragwetenschappelijk onderzoek ten dienste van GVO. Swets & Zeitlinger, Lisse.
19. Garretsen HFL en Knibbe RA (1983) Alcoholprevalentie-onderzoek Rotterdam/Limburg. Ministerie van WVC, Leidschendam.

Correspondentie:

Dr. H. F. L. Garretsen

GGD-Rotterdam, afdeling Epidemiologie

Postbus 70032

3000 LP Rotterdam