

Lokale handhaving van wetgeving rondom dronkenschap



Lokale handhaving van dronkenschap

Utrecht, december 2015

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Financier

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectleiding

Jeroen de Greeff

Projectuitvoering / auteurs

Jeroen de Greeff

Ninette van Hasselt

Joost Mulder

Pien van Leeuwen

Met medewerking van

Michiel van Baardewijk, Gemeente Lingewaard

Dave Kumpe, Ministerie van VWS

Peter Vogel, Politie Haarlem

Remco Bakker, gemeente Den Helder/Texel

Erlend Bø, The Norwegian Directorate of Health

James Wilson, New Hampshire Liquor Commission

Vormgeving en productie

Canon Nederland N.V.

Beeld

www.istockphoto.com

Deze uitgave is te downloaden via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer **AF1435**.

© 2015, Trimbos-instituut, Utrecht.

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.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Literatuur	7
3. Rechtspraak	9
4. Buitenlandse voorbeelden	13
5. Conclusies en implicaties	15
Referenties	17
Bijlage	19

1 Inleiding

In het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten is de leeftijdsgrens voor alcohol een belangrijk speerpunt van het lokale preventie- en handhavingsbeleid, en met succes. Onderzoek laat zien dat Nederlandse jongeren op steeds latere leeftijd beginnen met drinken. Als ze eenmaal drinken, dan drinken ze echter onverminderd veel. Onder jongeren die afgelopen maand hebben gedronken nam het aantal binge-drinkers¹ onder hen die maandelijks drinken nam tussen 2011 en 2013 zelfs toe van 64 naar 72 procent. Onder de 16 jarigen ligt dit percentage zelfs op 80%. Er zijn de laatste jaren steeds meer aanwijzingen gekomen dat (zwaar) alcoholgebruik op jonge leeftijd negatieve gevolgen kan hebben, waaronder een grote kans op verslaving (De Looze e.a., 2014). Het drinken van grote hoeveelheden alcoholhoudende drank kan bovendien leiden tot gezondheidsproblemen zoals alcoholintoxicaties, 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.

Lokale handhaving van wetgeving rondom dronkenschap

Het terugdringen van overmatig alcoholgebruik is een belangrijk speerpunt van veel gemeenten. Uit onderzoek naar gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen bleek dat rond de 40% van de gemeenten aangaf dat voor de door hen te verrichten preventie- en handhavingsinspanningen het terugdringen van overmatig alcoholgebruik de belangrijkste prioriteit was (De Greeff e.a., 2014). Wat betreft de handhavingsinspanningen zijn de volgende wetsartikelen relevant voor het toezicht op ondernemers:

- Artikel 20 Drank- en Horecawet (DHW)
 - Lid 5: 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.
 - Lid 6: 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 Wetboek van Strafrecht
 - Lid 1: Met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft:
 - 1° hij die aan iemand die in kennelijke staat van dronkenschap verkeert, bedwelmende drank verkoopt of toedient.

De handhaving van de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht zijn voorbehouden aan de politie. De artikelen uit de Drank- en Horecawet kunnen door zowel gemeentelijke Boa's als politieagenten worden gehandhaafd. Naast deze artikelen gericht op ondernemers beschrijft het Wetboek van Strafrecht nog twee artikelen met betrekking tot openbare dronkenschap (art. 426 en 453). In dit document zal de focus echter liggen op de handhaving van de wetsartikelen die betrekking hebben op ondernemers. Desalniettemin kan het document ook informatief zijn voor ambtenaren die zich bezig houden met de handhaving van openbare dronkenschap (bv. uiterlijke kenmerken van dronkenschap).

Sporadisch handhaving

Uit onderzoek van De Greeff e.a. (2014) blijkt dat er slechts sporadisch gehandhaafd wordt op de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op dronkenschap. Zo voerde van de 213 gemeenten in het onderzoek slechts 29% controles uit op de aanwezigheid van dronken klanten (artikel 20 lid 5 DHW). Ter vergelijking, 84% van de gemeenten voerde controles uit naar de naleving van de leeftijdsgrens. Kortom, de beschikbare tijd van handhavers is voor een aanzienlijk deel gereserveerd voor de handhaving van de leeftijdsgrens. Dat laat weinig ruimte over voor handhaving van de wettelijke bepalingen op het gebied van dronkenschap.

1 In dit onderzoek gedefinieerd als: zij die 5 glazen alcoholhoudende drank of meer drinken tijdens één gelegenheid.

Een andere mogelijke verklaring voor de beperkte aandacht voor dronkenschap is de kans op agressie tegen de toezichthouder. Maar de belangrijkste reden is wellicht ontbreken van een objectieve maat voor dronkenschap. Er is namelijk geen eenduidige definitie van dronkenschap, geen norm waardoor het niet objectief meetbaar is aan de hand van bijvoorbeeld een blaastest. Toch spreekt de DHW van 'kennelijke staat van dronkenschap'. Dit maakt het voor zowel barmedewerkers als toezichthouders lastig om dronkenschap te constateren. Lokale en regionale onderzoeken naar de naleving van het toelaten van en doorschenken aan dronken klanten laten zien dat de naleving over het algemeen onvoldoende is.

Achtergronddocument

Dit document richt zich op de laatste constatering dat er onduidelijkheid heerst over wat dronkenschap is en hoe het gehandhaafd dient te worden. De kennis over (het handhaven van) dronkenschap die beschikbaar is in de literatuur, buitenlandse voorbeelden en uitspraken van rechters zijn gebundeld in dit document, dat beschouwd kan worden als achtergrondinformatie. De belangrijkste bevindingen zijn vertaald naar een overzichtelijk infosheet met praktische handvatten voor toezichthouders die in de praktijk te maken hebben met het handhaven van de wettelijke bepalingen rondom dronkenschap. Denk hierbij aan de gemeentelijk toezichthouders die de Drank- en Horecawet in hun portefeuille hebben, maar ook aan andere opsporingsdiensten, zoals de politie, die dronkenschap tegen komen in de praktijk.

Achtereenvolgend wordt hieronder bevindingen uit de literatuur (H2), de rechtspraak (H3) en het buitenland (H4) besproken. Hoofdstuk 5 bespreekt tenslotte de belangrijkste bevindingen uit deze drie hoofdstukken beschrijft de implicaties voor de Nederlandse situatie. De infosheet weergegeven die ook los te downloaden is via www.lokaalmiddelenbeleid.nl

2 Literatuur

Je kan niet met zekerheid stellen dat iemand dronken is zodra deze meer dan een bepaald aantal (standaard) glazen alcohol heeft gedronken of wanneer een persoon tenminste een bepaald promillage alcohol in zijn of haar bloed heeft. Het effect daarvan verschilt immers per persoon en hangt af van verschillende factoren zoals lichaamsgewicht, leeftijd, volle of lege maag en de ervaring met het drinken van alcohol.

Iedereen kan zich wel een voorstelling maken van uiterlijke kenmerken die zich voor kunnen doen wanneer iemand dronken is. Hoewel het effect van alcohol per persoon verschilt, geldt voor iedereen dat er een verschil is tussen nuchter, aangeschoten en dronken zijn. Dit hoofdstuk beschrijft diverse onderzoeken die meer informatie bieden over kenmerken van dronkenschap.

Kenmerken dronkenschap

In de wetenschappelijke literatuur zijn veel verschillende kenmerken van dronkenschap onderzocht. Brick en Erickson (2009) hebben er 39 op een rij gezet en gecategoriseerd in drie verschillende type gedragingen:

- Verminderde remmingen: het doen en zeggen van dingen die ongepast zijn in de betreffende situatie.
- Psychomotorische (bewuste vanuit hersenen gestuurde bewegingen) beperkingen: bijvoorbeeld dubbele tong, ongecoördineerde bewegingen, etc.
- Cognitieve beperkingen: bijvoorbeeld moeite hebben om te concentreren, vertraagde reactie op omgeving, etc.

In bijlage 1 zijn de 39 kenmerken in een schema per categorie weergegeven.

Uit de studie van Rubenzer (2010) komt echter naar voren dat de kenmerken niet altijd duiden op dronkenschap. Kenmerken kunnen zich ook in andere situaties voordoen en het verschilt per persoon bij welke mate van dronkenschap en in hoeverre de kenmerken zichtbaar zijn. Bij alcoholisten die veel alcohol in hun bloed hebben, is het bijvoorbeeld mogelijk dat er geen signalen van dronkenschap zichtbaar zijn. Rubenzer stelt ook dat onduidelijke spraak sterk varieert tussen individuen, waardoor het moeilijk is om effecten van alcohol op spraak te definiëren. Het ruiken naar alcohol geeft volgens de onderzoeker ook slechts beperkt bewijs aangezien geuren van geconsumeerd voedsel de geur van alcohol kunnen verstoren. Uit deze voorbeelden wordt duidelijk dat één kenmerk op zich onvoldoende is om dronkenschap vast te stellen en dat het ontbreken van een kenmerk ook niet het tegendeel bewijst.

Teplin en Lutz (1985) hebben onderzocht of het mogelijk is om een selectie te maken van een aantal kenmerken die het vaakst voorkomen bij dronken personen. De onderzoekers hebben hun observaties vergeleken met bloed- en/of blaastesten die werden afgenomen bij patiënten op de eerste hulp van een ziekenhuis. Uiteindelijk kwamen ze tot een betrouwbare schaal van 11 kenmerken die ze hebben verwerkt in een observatie instrument:

- | | |
|--|---|
| • Ruiken naar alcohol | • Onduidelijke spraak |
| • Rode ogen | • Wisselingen in spraaktempo |
| • Wisselingen in spraakvolume | • Langzaam ademen |
| • Verminderde alertheid | • Slaperig |
| • Grove motoriek (verminderde uitvoering van activiteiten waarbij grove motoriek van toepassing is, bv. wankelen/botsen) | • Fijne motoriek (verminderde uitvoering van activiteiten waarbij fijne motoriek van toepassing is, bv. sigaret/kleingeld pakken) |
| • Zweeten | |

De onderzoekers merken hierbij wel op dat de kenmerken ook afhankelijk zijn van biologische verschillen tussen individuen, tolerantie bij ervaren drinkers en de omgeving waarin de observaties gemaakt worden. Desondanks geven de onderzoekers aan dat vanaf een alcoholpromillage van 2.0 bij (bijna) alle individuen, ervaren drinkers of niet, wel één of meerdere kenmerken van dronkenschap zichtbaar zijn.

Bellis e.a. (2010) voerden een vergelijkbaar onderzoek uit onder uitgaanders. Observaties van de onderzoekers werden afgezet tegen de objectieve metingen van een blaasapparaat. Het onderzoek laat voor een aantal specifieke kenmerken zien dat ze, naar mate er meer alcohol in het bloed zit, vaker worden waargenomen (zie tabel hieronder).

		Promillage					
		< 0.5	>0.5-0.8	>0.8-1.5	>1.5-2.0	>2.0-2.5	>2.5
Kenmerken*	<i>N</i>	40	31	77	36	23	6
Onstabiel staan (%)		15.00	45.16	59.74	75.00	78.26	100.00
Luid/agressief praten (%)		15.00	38.71	55.84	75.00	73.91	83.33
Wankelen (%)		20.00	54.84	57.14	72.22	82.61	100.00
Onduidelijk praten (%)		22.50	51.61	59.74	61.11	82.61	100.00
Onsamenhangende spraak (%)		7.50	35.48	48.05	63.89	78.26	83.33
Glazige ogen (%)		32.50	70.97	70.13	72.22	82.61	100.00
(te) dichtbij praten (%)		27.50	54.84	53.25	61.11	78.26	100.00
Moeite met focussen (%)		15.00	41.94	45.45	66.67	78.26	83.33
Zelfindicatie dronken (%)		10.00	29.03	62.34	63.89	73.91	83.33

*Voor alle kenmerken is de trend significant: $P < .0001$. Berekening van P-waarden gebruikt chi-kwadraat voor trend (df =1).

Perham e.a. (2007) onderzochten eveneens de relatie tussen observaties van onderzoekers en de blaastesten die werden afgenomen bij uitgaanders. De onderzoekers richtten zich hierbij op drie kenmerken: onevenwichtig lopen, glazige ogen en onduidelijke spraak. Uit de resultaten komt naar voren dat bij het waarnemen van alleen onevenwichtig lopen óf twee van de drie kenmerken óf alle drie de kenmerken, het zeer waarschijnlijk is dat die persoon teveel gedronken heeft en dus geen alcohol geserveerd moet worden. Het waarnemen van alle drie de kenmerken hangt samen met de hoogst gemeten promillages. De onderzoekers plaatsen bij deze bevindingen de kanttekening dat het waarnemen van de kenmerken in sommige omgevingen lastig kan zijn. In donkere en lawaaierige horecagelegenheden kan het bijvoorbeeld lastig zijn om glazige ogen en onduidelijke spraak waar te nemen. Bovendien dient de barmedewerker of portier dan op korte afstand van deze persoon te staan. Het onevenwichtig lopen komt in dit onderzoek naar voren als het meest robuuste kenmerk van dronkenschap, bij zowel vrouwen als mannen. De onderzoekers concluderen dat dronkenschap in de basis geschat moet worden aan de hand van het onevenwichtig lopen en, waar mogelijk, in combinatie met onduidelijke spraak.

3 Rechtspraak

Er bestaat geen wettelijke definitie van (de kennelijke staat van) dronkenschap. Het strafrecht stelt dat het om een situatie gaat waarbij een persoon onder invloed verkeert van een bedwelmende drank, meestal alcohol. De staat van dronkenschap wordt door de rechter beoordeeld aan de hand van uitwendige tekens. Hieronder volgt een aantal relevante passages uit uitspraken van rechters, die zijn gevonden tijdens een search op www.rechtspraak.nl. De voor handhaving relevante aanknopingspunten worden per uitspraak kort beschreven.

Uitspraak m.b.t. artikel 20 lid 7 (oude DHW)

Jurisprudentienummer: ECLI:NL:GHARN:2009:BI4676

In deze zaak heeft de verdachte de aanwezigheid toegelaten van een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap verkeerde, terwijl de verdachte (niet aanwezig zijnde) feitelijk leiding heeft gegeven aan bovengenoemde verboden gedraging. Hoewel in de uitspraak niet wordt ingegaan op uiterlijke kenmerken van de dronken persoon, is de volgende passage relevant:

"[...] is van belang dat verdachte [...] heeft nagelaten adequate maatregelen te treffen om het toelaten van beschonken clientèle te voorkomen terwijl dit wel op zijn weg heeft gelegen. Voor deze constatering - het nalaten adequate maatregelen te treffen - is met name de verklaring die het betreffende personeelslid hierover heeft afgelegd in zijn verhoor van 14 juni 2006 van belang. Uit die verklaring valt onder meer op te maken, dat verdachte geen duidelijke instructies heeft gegeven over hoe er met beschonken klanten moest worden omgegaan en bovendien dat er "zo vaak" dronken mensen in het café waren. Uit het laatst vermelde onderdeel van die verklaring volgt dat de aanwezigheid van in kennelijke staat van dronkenschap verkerende personen klaarblijkelijk tot de reguliere bedrijfsvoering binnen het café behoorde althans aanvaard placht te worden, waarvoor verdachte als feitelijk leidinggevende verantwoordelijk te achten is."

Mogelijke aanknopingspunten:

- Het aantonen dat de overtreder heeft nagelaten adequate maatregelen te treffen om toelaten dronken klanten te voorkomen.
- Gesprek met het personeel, waarbij gevraagd wordt of het personeel duidelijke instructies heeft gekregen hoe ze om moeten gaan met dronken klanten en naar de (regelmatige) aanwezigheid van dronken klanten in de gelegenheid.

Uitspraak artikel 31 (DHW)

Jurisprudentienummer: ECLI:NL:RBARN:2008:BE8740

In deze zaak is de drank- en horecavergunning ingetrokken wegens slecht levensgedrag van een leidinggevende (artikel 8 DHW), namelijk misbruik van alcohol. Het betoog van eiser dat hij op de bewuste avond slechts privé in zijn café aanwezig was, slaagt niet aangezien hij in zijn hoedanigheid van exploitant van het horecabedrijf altijd leidinggevende is, dus ook indien hij zich niet als leidinggevende manifesteert. In de uitspraak worden twee rapportages aangehaald, waarvan er één onvoldoende duidelijk maakt dat de leidinggevende in kennelijke staat van dronkenschap verkeerde:

"De rechtbank kan eiser volgen in zijn betoog waar hij stelt dat uit de rapportage van 11 februari 2007 niet blijkt dat hij in beschonken toestand is geweest. In de rapportage van 11 februari 2007 heeft de rapporteur immers slechts opgemerkt dat eiser enigszins onder invloed van alcohol was, zodat niet vast staat dat hij beschonken was."

De tweede rapportage die aangehaald wordt, is volgens de rechter wel volledig:

“Op grond van de rapportage van 3 juni 2006 staat voor de rechtbank wel vast dat eiser beschonken was. De rapporteur heeft blijkens die rapportage immers geconstateerd dat eiser alcohol heeft genuttigd, dat hij dit duidelijk kon ruiken, aan zijn ogen kon zien en aan zijn tongval kon merken. Naar algemene bekendheid zijn dit kenmerken van dronkenschap.”

En werd het verweer op de tweede rapportage als niet aannemelijk beoordeeld:

“Eiser heeft zijn stelling dat hij in december 2006 is getroffen door een hersenbloeding en daardoor met een dubbele tong sprak en bloeddoorlopen ogen had, niet aannemelijk gemaakt. Het ter zitting overgelegde medicijnenrecept is daartoe onvoldoende en bovendien laat eisers stelling de constatering van de rapporteur dat hij naar alcohol rook, onverlet.”

Mogelijke aanknopingspunten:

- Dronkenschap onderbouwen aan de hand van uiterlijke kenmerken.
- Door meer uiterlijke kenmerken te beschrijven wordt het moeilijker voor verweerder om andere redenen aan te voeren voor het vertonen van het afwijkende gedrag (de uiterlijke kenmerken van dronkenschap).

Uitspraak over artikel 252 (WvSr)

Jurisprudentienummer: ECLI:NL:RBZLY:2007:BC0809

In deze zaak is een klant in een ernstige medische toestand beland nadat de barmedewerker de (bij binnenkomst reeds aangeschoten) klant grote hoeveelheden drank heeft geschonken, mede op aandringen van een andere klant. De overtreding van artikel 252 van het Wetboek van Strafrecht is bewezen verklaard. In de uitspraak wordt wederom geen aandacht besteed aan uiterlijke kenmerken, wat wellicht niet nodig was vanwege de ernstige medische toestand waarin de klant belandde. Een interessante passage uit de uitspraak is het volgende:

“benadeelde partij, die bij binnenkomst [...] al aangeschoten was [...]. Medeverdachte wilde benadeelde partij “als geintje” grote hoeveelheden alcohol laten drinken. Dit alles moet, mede gelet op het feit dat verder nauwelijks klanten aanwezig waren in de horecagelegenheid, ook voor verdachte duidelijk zijn geweest. Desondanks heeft verdachte hieraan meegewerkt en heeft hij niet ingegrepen, waardoor een voor benadeelde partij levensgevaarlijke situatie is ontstaan.”

Mogelijke aanknopingspunten:

- Het beschrijven van de (on)mogelijkheid voor de barmedewerker om dronkenschap en/of verwante gevaarlijke situaties te herkennen.
 - Het aantal klanten dat aanwezig is in de gelegenheid kan hier een indicator van zijn.

Uitspraak artikel 31 (DHW)

Jurisprudentienummer: ECLI:NL:RBZUT:2008:BG5021

Deze zaak betreft een uitspraak van de voorzieningenrechter over het besluit tot intrekking van een vergunning voor het verstrekken van alcoholhoudende drank in een café op basis van artikel 8 (DHW). Naast andere klachten verkeerde de leidinggevende meerdere malen onder invloed van alcohol en vertoonde zodoende slecht levensgedrag.

In deze uitspraak wordt wel ingegaan op uiterlijke kenmerken van dronkenschap:

“uit ambtsedig [...] opgemaakte processen-verbaal blijkt dat verzoekster op 20 december 2007, omstreeks 23.30 uur, en op 6 september 2008, omstreeks 02.21 uur als leidinggevende aanwezig was in “naam café” en onder invloed verkeerde van alcohol. Op 20 december 2007 zagen de verbalisanten dat verzoekster bloeddoorlopen ogen had, onvast ter been was en sprak met dubbele tong. Op 6 september 2008 zagen de verbalisanten dat verzoekster zichtbaar dronken was: verzoekster bewoog zich moeilijk en sprak met dubbele tong.”

Tijdens een her-controle is de verzoekster in nuchtere toestand waargenomen. In de volgende passage blijkt dat dit bijdraagt aan het bewijs voor de situaties waarin de verzoekster dronken was:

“Op 20 september 2008 omstreeks 22.55 is geconstateerd dat [...] dat verzoekster in het geheel geen alcohol had genuttigd. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter bestaat onvoldoende aanleiding om te twijfelen aan de in de ambtsedig opgemaakte processen-verbaal neergelegde bevindingen. De verbalisanten moeten op grond van hun ervaring in het algemeen en van hun ervaring met verzoekster in staat worden geacht het verschil te constateren tussen verzoekster in nuchtere staat en verzoekster in aangeschoten staat. Dat bij deze gelegenheden geen blaastest is afgenomen en dat verzoekster binnensmonds zou praten, doet daar niet aan af.”

Mogelijke aanknopingspunten:

- Het combineren van meerdere uiterlijke kenmerken:
 - bloeedoorlopen ogen, onvast ter been en dubbele tong
 - moeilijk bewegen en dubbele tong
- Een beschrijving van het uiterlijk en gedrag van de persoon in nuchtere toestand als vergelijking met de beschonken toestand.
- Of een blaastest de bewijslast versterkt is onduidelijk op basis van deze uitspraak.

Uitspraak over artikel 20 lid 7 (oude DHW) en artikel 252 (WvSr)

Jurisprudentienummer: ECLI:NL:RVS:2014:522

In deze zaak wordt het hoger beroep tegen het intrekken van een drank- en horecavergunning voor twee weken behandeld. Naast overtredingen van artikel 20 lid 7 (oude DHW) en artikel 252 (WvSr) zijn er nog andere overtredingen geconstateerd. De bovengenoemde overtredingen worden als volgt benoemd:

“Uit het boeterapport en bezoekverslag volgt dat de toezichthouders in de nacht van 19 op 20 maart 2011 hebben geconstateerd dat een man, die amper kon lopen, strompelend het café binnenkwam. Het toelaten van deze kennelijk beschonken persoon is in strijd met artikel 20, zevende lid, van de DHW. Deze bezoeker bestelde enkele Flügels en bier en kreeg deze dranken zonder enig probleem verstrekt, hetgeen een overtreding is van artikel 252, eerste lid, aanhef en onder 1°, van het WvSr.”

In de enkelvoudige kamer van 28 maart 2013, die de beroepszaak behandelde, zag de rechter geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de in het boeterapport gegeven feitelijke weergave van de constatering. De overtredingen zijn geconstateerd en nauwkeurig en gedetailleerd beschreven, aldus de rechter over het boeterapport in het algemeen. In het boeterapport wordt de volgende beschrijving gegeven van de dronken klanten:

“Wij, toezichthouders zagen toen wij eenmaal binnen waren dat er een bezoeker in de horecalokaliteit werd toegelaten die een beschonken indruk maakte. Deze bezoeker kon niet meer recht lopen, liep tegen verschillende klanten aan die aan de bar zaten. Tevens zagen wij dat deze beschonken persoon een aantal keren struikelde. Korte tijd later zagen wij nogmaals een bezoeker die tevens ook een beschonken indruk maakte doordat hij dezelfde symptomen vertoonde als de eerder genoemde beschonken bezoeker. Echter wij zagen bij de tweede beschonken persoon dat deze meerdere malen tijdens onze observatie alcoholhoudende drank verstrekt kreeg en deze ook nuttigde. Beide beschonken bezoekers zoals hierboven genoemd liepen regelmatig de horecalokaliteit in en uit.”

Mogelijke aanknopingspunten:

- Het combineren van meerdere uiterlijke kenmerken:
 - Niet recht kunnen lopen, tegen andere klanten aanlopen en struikelen.
- Het beschrijven van de (on)mogelijkheid voor de het barpersoneel om dronkenschap en/of verwante gevaarlijke situaties te herkennen.
 - Het meerdere malen verstrekken van drank aan de betreffende persoon en het regelmatig naar binnen en buiten lopen kunnen hier een indicator van zijn.

4 Buitenlandse voorbeelden

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten zijn er grote verschillen tussen de staten hoe dronkenschap beschreven, gereguleerd en gehandhaafd wordt. Hieronder worden de voor Nederland potentieel relevante en interessante aspecten rondom definities, kenmerken en bewijsverzameling beschreven.

Definitie dronkenschap

In de VS worden er verschillende termen gebruikt in de wet, die ieder weer verschillend beschreven worden (Mosher e.a., 2009). Hieronder twee voorbeelden:

- Intoxicated (Virginia)
 - *"a condition in which a person has drunk enough alcoholic beverages to observably affect his manner, disposition, speech, muscular movement, general appearance or behavior."*
- Drunken person (Alaska)
 - *"a person whose physical or mental conduct is substantially impaired as a result of the introduction of an alcoholic beverage into the person's body and who exhibits those plain and easily observed or discovered outward manifestations of behavior commonly known to be produced by the overconsumption of alcoholic beverages."*

De overeenkomst in bovenstaande definities is dat de uiterlijke kenmerken te observeren zijn en worden veroorzaakt door overmatige alcoholconsumptie.

Kenmerken

In de beschikbare informatie over de Verenigde Staten is geen uitputtende lijst van uiterlijke kenmerken van dronkenschap gevonden. Hieronder worden voorbeelden uit twee staten benoemd.

In de staat Nebraska is in de wet een niet-uitputtende lijst opgenomen van zichtbare indicatoren van dronkenschap:

- Moeite met of geen evenwicht behouden, bv. struikelen, onevenwichtig lopen, botsen;
- Beperkte coördinatie van spieren, bv. drinken morsen, moeite met kleingeld pakken;
- Sterke alcoholgeur;
- Onduidelijke spraak, bv. dubbele tong, ongecontroleerd spraakvolume;
- Rode en/of glazige ogen;
- Conditie van kleren of haren, bv. haar in de war, slordig uiterlijk;
- Onconventioneel gedrag, bv. overgeven, vechten, luidruchtig zijn.

Handhavers van de staat New Hampshire gebruiken onder andere onderstaande kenmerken om hun bevindingen te onderbouwen. Hierbij geldt hoe meer kenmerken beschreven kunnen worden, hoe sterker het bewijs dat de betreffende persoon dronken is.

- Onevenwichtig staan en lopen
- Struikelen en vallen
- Hoofd zakt naar voren
- Vertraagde reactie en moeite om te concentreren
- Luidruchtig zijn of grove taal gebruiken
- Ruzie zoeken of anderen irriteren
- Glazige en/of rode ogen
- Onduidelijke spraak/dubbele tong
- Beperkte fijne motoriek
- Drankjes morsen of omver gooien

Bewijsverzameling

Dat de uiterlijke kenmerken observeerbaar moeten zijn, staat ook centraal bij de bewijsverzameling door Amerikaanse handhavers. In de staat New Hampshire zijn de onderstaande vier elementen van belang om een stevige zaak op te bouwen tegen een overtreder van de wet. De overtreding betreft in dit geval 'doorschenken' aan een dronken klant.

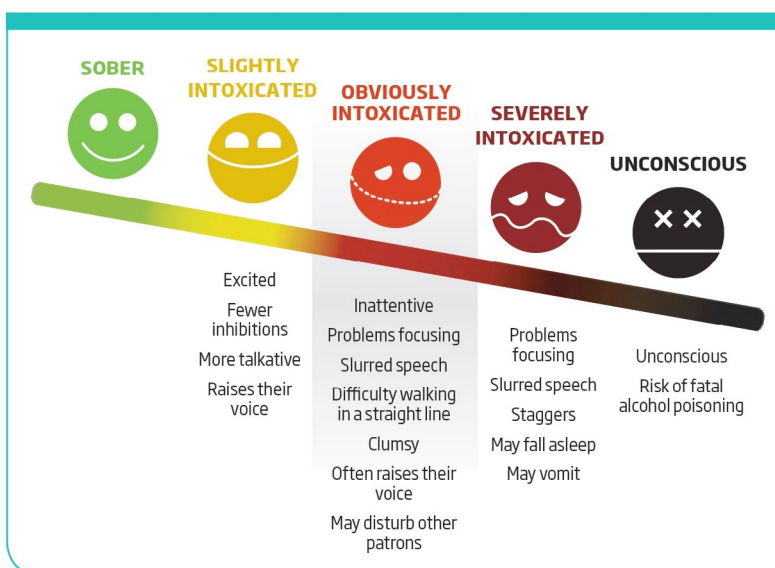
- Beschrijf de observeerbare kenmerken/signalen van dronkenschap;
- De kenmerken/signalen dienen herkenbaar te zijn voor een gemiddeld persoon;
- Alcohol is verkocht nadat de signalen van dronkenschap zichtbaar waren;
- De verkoper moet in staat zijn geweest om het dronken gedrag waar te nemen.

Andere aspecten die kunnen bijdragen aan het rapport van bevindingen is de reactie van andere klanten op de dronken persoon en de interactie tussen verkoper en dronken persoon (lacherige reactie, negeren dronken gedrag of juist bezorgd en het vragen om assistentie). Het is standaard procedure in de staat New Hampshire om 'interviews' af te nemen met de verkoper, manager/vergunninghouder, de dronken persoon en eventuele andere klanten in de gelegenheid. In het gesprek met de dronken persoon wordt ook gevraagd of de kenmerken van dronkenschap mogelijk door medicatie of andere fysieke/geestelijke problemen veroorzaakt kunnen worden. In een aantal staten wordt er, indien de wet hierin voorziet, een blaastest afgenomen bij de dronken persoon en worden eventuele camerabeelden opgevraagd.

Noorwegen

In Noorwegen is een schaal voor het onder invloed zijn van alcohol gemaakt ter ondersteuning van barpersoneel (Helsedirektoratet, 2014). In deze schaal (zie afbeelding hieronder) worden verschillende fasen van 'het onder invloed zijn' beschreven aan de hand van emoticons (gezichtjes) en het benoemen van uiterlijke kenmerken. De Noorse wet stelt dat het verboden is om iemand die overduidelijk dronken is toegang te verlenen tot een gelegenheid en dat het verboden is om diegene nog alcohol te serveren. Ook is het verboden iemand nog alcohol te serveren wanneer het zeer waarschijnlijk is dat deze persoon hierdoor overduidelijk dronken wordt. In onderstaande afbeelding is overduidelijk dronken beschreven door het middelste emoticon 'obviously intoxicated'. In de bijgevoegde tekst beschrijven ze een persoon die overduidelijk dronken is als iemand die moeite heeft met praten en lopen en een beperkte controle heeft over de fijne en grove motoriek van het lichaam. Deze persoon kan bijvoorbeeld klanten lastig vallen en luidruchtig zijn, maar is niet dusdanig onder de invloed dat hij of zij niet meer kan lopen of zonder hulp de gelegenheid kan verlaten.

Ook een ernstig dronken persoon ('severely intoxicated person') wordt nader beschreven. Deze persoon kan moeite hebben met lopen, begrijpen wat er om hem of haar heen gebeurt en om zichzelf duidelijk te maken. Deze persoon kan wegzakken of in slaap vallen, ziek worden en eventueel overgeven. In deze staat heeft hij of zij hulp nodig om de gelegenheid te verlaten.



Bron: Helsedirektoratet, 2014

5 Conclusies en implicaties

Hieronder worden voor elk perspectief de belangrijkste bevindingen beschreven. Aan de hand van deze bevindingen beschrijven we de implicaties voor de Nederlandse situatie omtrent het handhaven van de dronkenschapsartikelen (DHW artikel 20 lid 5 en lid 6).

Conclusie literatuur

In de hierboven beschreven onderzoeken komen drie kenmerken, die samenhangen met dronkenschap, het vaakst voor:

- Onevenwichtig staan/lopen/zitten;
- Onduidelijke/onsamenhangende spraak;
- Glazige of rode ogen.

Naast deze kenmerken is er in de literatuur voor meerdere kenmerken onderbouwing gevonden dat ze zichtbaar kunnen zijn tijdens dronkenschap. De onderzoekers wijzen echter ook op beperkingen van de kenmerken die samenhangen met dronkenschap. De kenmerken zijn namelijk ook afhankelijk van biologische verschillen tussen individuen en tolerantie bij ervaren drinkers. Bovendien hangt de relevantie van de kenmerken af van de (bv. donkere of luide) omgeving waarin de observaties plaatsvinden. Om de mate van dronkenschap in te kunnen schatten is het dus van belang om te letten op een combinatie van meerdere kenmerken.

Conclusie rechtspraak

Uit de in dit document beschreven uitspraken van rechters komen een aantal aspecten naar voren die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de beschrijving van dronkenschap en de onderbouwing van de overtreding:

- In de betreffende uitspraken wordt dronkenschap gebaseerd op een combinatie van meerdere uiterlijke kenmerken van dronkenschap. Hoe meer kenmerken er beschreven worden, hoe sterker het bewijs lijkt te zijn en des te moeilijker is het voor de overtreder om andere oorzaken van het afwijkende gedrag aan te voeren. De volgende combinaties van kenmerken hebben stand gehouden in de betreffende uitspraken:
 - bloeddoorlopen ogen, onvast ter been en dubbele tong
 - moeilijk bewegen en dubbele tong
 - niet recht kunnen lopen, tegen andere klanten aanlopen en struikelen.
- Gesprekken met het personeel aanwezig in de gelegenheid kunnen van belang zijn. Of het personeel duidelijke instructies heeft gekregen hoe ze om moeten gaan met dronken klanten en de (regelmatige) aanwezigheid van dronken klanten in de gelegenheid, kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de bewijslast.
- Het beschrijven van de mogelijkheid voor het barpersoneel om dronkenschap bij de klant te herkennen is waarschijnlijk van belang. De drukte in de gelegenheid en het aantal keren dat de dronken persoon drank bestelt/de gelegenheid binnenkomt kunnen indicatoren zijn.
- Of een blaastest de bewijslast versterkt is onduidelijk op basis van de hierboven beschreven uitspraken.

Conclusie buitenlandse voorbeelden

De beschreven voorbeelden uit de Verenigde Staten en Noorwegen geven een aantal interessante inzichten op het gebied van definities, kenmerken en bewijsverzameling:

- In de definities uit de Verenigde Staten komt naar voren dat uiterlijke kenmerken gemakkelijk te observeren moeten zijn en door de gemiddelde persoon aan dronkenschap worden toegewezen.
- Zowel Noorwegen als de Verenigde Staten geven geen uitputtende lijst van uiterlijke kenmerken voor het beschrijven van dronkenschap, maar geven een aantal voorbeelden. In Noorwegen hebben ze de kenmerken beeldend gemaakt ter ondersteuning van barpersoneel.
- Ten aanzien van de bewijsverzameling beschrijven de Amerikanen een aantal richtlijnen, waarvan de volgende (mogelijk) relevant zijn:
 - Observeer en beschrijf de uiterlijke kenmerken van dronkenschap, deze dienen voor een gemiddeld persoon herkenbaar te zijn;

- De overtreding vindt plaats nadat de signalen van dronkenschap zichtbaar waren, de verkoper (of portier) moet in staat geweest zijn om het dronken gedrag waar te nemen;
- Het beschrijven van de reactie van andere klanten op de dronken persoon;
- Het beschrijven van de interactie tussen dronken persoon en barpersoneel;
- Interviews afnemen met verkoper (of portier) en de ondernemer;
- Het afnemen van een blaastest, indien toegestaan;
- Het opvragen van camerabeelden, indien toegestaan.

Implicaties voor de Nederlandse situatie

Definitie

De Drank- en Horecawet benoemt in artikel 20 lid 5 en 6 de term 'kennelijke staat van dronkenschap'. Een specifieke definitie hiervan ontbreekt echter. Op basis van de informatie in dit document kunnen we een aantal aspecten benoemen die gebruikt kunnen worden bij de formulering van een definitie:

- De lichamelijke en geestelijke vermogens zijn aangetast door het drinken van (te)veel alcoholhoudende dranken;
- De uiterlijke kenmerken die door bovenstaande bij de persoon zichtbaar worden, dienen gemakkelijk te observeren zijn en voor een gemiddelde persoon herkend te worden als zijnde tekenen van dronkenschap.
- Het benoemen van een aantal specifieke uiterlijke kenmerken die het meest voorkomen.

Kenmerken

Het lijkt niet mogelijk te zijn een uitputtende lijst van uiterlijke kenmerken van dronkenschap te formuleren. Ook kan er niet met zekerheid gesteld worden dat een kenmerk (of een aantal kenmerken samen) er in alle gevallen op wijst dat een persoon dronken is. Het wel of niet verschijnen van uiterlijke kenmerken is namelijk afhankelijk van biologische verschillen en verschillen in tolerantieniveaus. Bovendien kunnen kenmerken minder of zelfs niet zichtbaar zijn in bepaalde omgevingen, zoals onduidelijke spraak in een luide horecagelegenheid. Het is dus van belang om te letten op verschillende uiterlijke kenmerken en dronkenschap te beschrijven aan de hand van meerdere kenmerken. De (combinatie van) kenmerken die in de benoemde uitspraken stand hebben gehouden lijken hiervoor het meest relevant te zijn. In de [infosheet](#) geven we een opsomming van deze kenmerken, aangevuld door wetenschappelijk onderbouwde kenmerken van dronkenschap.

Bewijsverzameling

Ten behoeve van de bewijsverzameling geven de uitspraken van rechters en de buitenlandse voorbeelden een aantal aanknopingspunten voor de beschrijving van dronkenschap en de onderbouwing van overtredingen. Deze aanknopingspunten zijn verwerkt in het [infosheet](#). Hoewel deze aspecten niet direct leiden tot een waterdicht stappenplan, is het wel aannemelijk dat ze bijdragen aan de onderbouwing van de overtreding.

Bredere strategie

Naast handvatten voor handhaving van de dronkenschapsartikelen zou het zinvol zijn na te denken over een bredere lokale strategie ter preventie van (de schadelijke gevolgen van) dronkenschap. In deze bredere strategie zou, naast de bestaande regelgeving en mogelijkheid tot handhaving, ook aandacht besteed kunnen worden aan de educatieve kant. De manier waarop de Noren dit hebben gedaan, kan hierbij als inspiratie dienen.

Referenties

Looze, M. de, Dorselaer, S. van, Roos, S. de, Verdurmen, J., Stevens, G., Gommans, R., Bon-Martens, M. van, Bogt, T. ter, Vollebergh, W. (2014). *HBSC 2013. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Greeff, J. de, Franken, F., Dalen, W.E. van (2014). Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet: analyse stand van zaken 2014. STAP, Utrecht.

Brick, J., Erickson, C.K. (2009). Intoxication is not always visible: an unrecognized prevention challenge. *Alcohol Clin Exp Res* 2009, Vol 33 (9), 1489-1507.

Rubenzer, S. (2010). Judging intoxication. *Behav Sci Law*, DOI: 10.1002/bsl.935.

Bellis, M.A., Hughes, K., Quigg, Z., Morleo, M., Jarman, I., Lisboa, P. (2010). Cross-sectional measures and modelled estimates of blood alcohol levels in UK nightlife and their relationships with drinking behaviours and observed signs of inebriation. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 2010, 5:5.

Perham, N., Moore, S.C., Shepherd, J., Cusens, B. (2006). Identifying drunkenness in the night-time economy. *Addiction*, 102: 377-380.

Mosher, J., Hauck, A., Carmona, M., Treffers, R., Reitz, D., Curtis, C., Ramirez, R., Moore, A., Saetta, S. (2009). *Legal research report: Law prohibiting alcohol sales to intoxicated persons*. NHTSA: Washington.

Helsedirektoratet - Norwegian Directorate of Health (2014). Responsible host, course booklet. Norwegian Directorate of Health, Oslo.

Bijlage

Categorieën en kenmerken van dronkenschap

(Brick & Erickson, 2009)

Table 2. Common Categories and Signs of Intoxication

Decreased inhibitions	Psychomotor impairment	Cognitive impairment
1. Doing things that would normally not be done when sober	15. Slurred, mumbled, or incoherent speech	28. Loss of concentration or train of thought
2. Saying things that would normally not be said when sober	16. Slow speech	29. Delayed response to questions
3. Boisterous	17. Swaying while sitting, standing, or walking	30. Illogical comments or answers to questions, nonsequiturs
4. Argumentative	18. Staggering, stumbling, holding onto objects for balance	31. Impaired short- or long-term memory
5. Confrontational	19. Difficulty reaching for and picking up objects (money, food, drinks, etc.)	32. Lighting more than one cigarette at a time
6. Obnoxious	20. Inability to maintain eye contact (lack of focus or wandering gaze)	33. Lighting the wrong end of a cigarette
7. Annoying to others (e.g., strangers)	21. Head on bar or asleep	34. Lighting a cigarette but not smoking it
8. Hanging on to people or otherwise intruding on their personal space	22. Falling off stools, chairs, etc.	35. Excessively quiet, sullen
9. Loud comments about other people in the vicinity	23. Bumping into objects or people while walking	36. Denial of impaired driving ability
10. Animated or exaggerated actions	24. Leaning for support while standing or sitting	37. Consumption of large amounts of alcohol without thinking
11. Rapid drinking	25. Exaggerated hand or arm gestures	38. Trouble counting money or with basic math
12. Acting silly or "cutesy"	26. Spilling food or drinks	39. Difficulty following instructions or directions
13. Complains about the strength of drinks or service	27. Fell down or lost balance	
14. Bravado		

