

Draaiboek mogelijkheden tot toezicht en handhaving bij aankoop van alcohol door jongeren onder de 18 jaar in supermarkten en (paracommerciële) instellingen.

In dit draaiboek worden de mogelijkheden voor toezicht en handhaving beschreven bij aankopen of pogingen daartoe van alcohol door minderjarige jongeren in supermarkten, horecagelegenheden, sportkantines, dorpshuizen en andere zgn. paracommerciële instellingen. Het draaiboek bevat vooral achtergrondinformatie, een aantal interventies en aanbevelingen voor de toezichts- en handhavingspraktijk van gemeenten. Tot slot volgt een bijlage waarin een overzicht van relevante overwegingen in de wetsgeschiedenis van de Drank- en Horecawet (DHW) wordt gegeven.

Inleiding en context

Op grond van artikel 20 van de Drank- en Horecawet (DHW) mag er in de (paracommerciële) horeca geen alcoholhoudende drank worden verstrekt aan iemand die nog geen 18 jaar is. Daarbij is op grond van artikel 45 van de DHV het verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank bij zich te hebben of voor consumptie gereed te hebben. Duidelijke normen gericht aan hen die nog geen 18 zijn, maar bij overtreding meestal een gerichtheid kennen aan degene die de alcohol verstrekt (de horeca-exploitant of de supermarkteigenaar). Dus niet de feitelijke overtreder wordt hierin bestraft, maar degene die de overtreding mogelijk maakt. Dit leidt vaak tot grote frustratie bij de alcoholverstrekker vooral wanneer die naar zijn indruk al het mogelijke doet of heeft gedaan om dit te voorkomen. Toch heeft de wetgever deze keuze bewust gemaakt. In de oorspronkelijke Memorie van Toelichting (MvT wetsvoorstel 32.022, nr. 3 d.d. 18-7-2009) stelt die al:

De verantwoordelijkheid voor de alcoholconsumptie in huis ligt primair bij de ouders. De verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in een horecagelegenheid, een slijterij of een supermarkt waar alcohol wordt verstrekt ligt primair bij de ondernemer. Deze dient zijn verantwoordelijkheid te nemen en ten tijde van de verkoop te vragen naar een legitimatiebewijs. (...)

De regering kiest er niet voor om jongeren onder de 16 of 18 jaar die alcohol «kopen» strafbaar te stellen. Daarvoor zijn diverse redenen. In de huidige Drank- en Horecawet is in artikel 20 reeds een verbod opgenomen aan iemand alcohol te verstrekken zonder vooraf zijn leeftijd te controleren. Deze eis blijft alleen dan achterwege als deze persoon onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt. Hiermee is degene die alcoholhoudende drank verstrekt aan een jongere onder de leeftijdsgrens al strafbaar gesteld. Als de te jonge koper óók strafbaar zou worden gesteld, zou dat problemen kunnen opleveren bij de handhaving. In dat geval is er namelijk sprake van een «duo delict» waarbij zowel de verkoper als de koper verdachte zijn en zich kunnen beroepen op het zwijgrecht. Hierdoor wordt het aanzienlijk gecompliceerder om het bewijs rond te krijgen.

Voor wat betreft het alcoholbezit bij jongeren op publieke plaatsen (parken, plantsoenen, de openbare weg, overdekte winkelstraten, maar ook de horeca zelf) is wel voor de jongeren zelf een verbodsbepaling opgenomen in artikel 45. In dit artikel wordt het jongeren onder de 18 jaar verboden alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben. Hiermee zou de overlast op hangplekken kunnen worden tegengegaan. Aan de andere kant wordt ook via deze weg het bezit van alcohol door minderjarige jongeren lastiger en kunnen ze aldus worden beschermd.

In dit draaiboek worden een aantal te nemen interventies -vooral vanuit het perspectief van de alcoholverstrekker- belicht. Het gaat daarbij om interventies die kunnen voorkomen dat in supermarkten, sportkantines en in de horeca aankoop pogingen worden gedaan die leiden tot het in beginsel onrechtmatig bezit van alcohol door jongeren onder de 18 jaar.

De interventies

- Permanente aandacht voor de verstrekking van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar aan de kassa door kassamedewerkers door voortdurende training, her- en bijscholing, toezicht en controle. Het gaat hierbij ook om een sluitend toegepast systeem van leeftijdscontrole door strikte toepassing van de legitimatieplicht voor hen onder de 25 jaar die alcohol willen kopen.
- Voortdurende campagne en attenderen van klanten op het geldende verstrekking beleid en de geldende huisregels ter plaatse.
- Voortdurende aandacht en consequente toepassing van de leeftijdscontroles door legitimatie bij de verstrekking van alcohol in paracommerciële instellingen (sportkantines, buurthuizen) en in de (commerciële) horeca.
- Bij wederverstrekking van alcohol in de paracommerciële en commerciële horeca (het doorgeven van alcohol door degene die met succes en rechtmatig alcohol heeft verkregen aan hen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt) lijkt er nog sprake te zijn van een hiaat in de wetgeving. In de evaluatiebrief van de minister (brief van de Minister van VWS d.d. 16-12-2016; zie bijlage p. 16/17) wordt aanvullende wetgeving niet nodig geacht. Er is immers nog sprake van de mogelijkheid tot het beboeten van de minderjarige zelf op grond van artikel 45 DHW. Dit naast de mogelijkheid van het beboeten van de alcoholverstrekker zelf op grond van artikel 20 DHW. In de handhavingspraktijk wordt in de meeste gevallen gekozen voor het beboeten van de verstrekker en niet van de jongere zelf. Hierin zou in afstemming met de verstrekkers in handhavingsarrangementen afspraken kunnen worden gemaakt die daarin voorziet.
- Het gaat daarbij overigens om het bezit van de alcoholhoudende drank of het voor consumptie gereed hebben daarvan, en niet om het gebruik. Dit betekent in de praktijk wel dat onomstotelijk vast moet staan dat er sprake is geweest van rechtmatige verstrekking, en van illegale wederverstrekking. Dit zal moeilijk zijn vast te stellen door een toezichthouder. Ook hierin schuilt een aanvullende verantwoordelijkheid van de alcoholverstrekker (lees: de ondernemer of uitbater). Overigens heeft de wetgever het *gebruik* van alcoholhoudende drank door jongeren (onder de 18 jaar) analoog aan de Opiumwet niet strafbaar gesteld. Dit om de drempel naar eventuele hulpverlening niet onnodig te verhogen.

Aanbevelingen

- Kies in het toezicht en de handhaving op het verkrijgen of kopen van alcohol door jongeren niet alleen voor een strenge controle aan de kant van de verstrekker (de supermarkt, het café, de sportkantine etc.), maar geef ook aandacht aan het bezit van alcohol op openbare plaatsen wat op grond van artikel 45 DHW beboetbaar is.
- Wees consequent in het toezicht en de handhaving op het bezit van alcohol op openbare plaatsen en voer daarin een zero-tolerance aanpak. Openbare plaatsen zijn meer dan parken en plantsoenen. Ook winkelgebieden en festivalterreinen kunnen daaronder vallen. Een openbare plaats is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek (artikel 1 Wet openbare manifestaties).
- Wees in het toezicht en de handhaving creatief en effectief in het afgeven van het signaal dat alcoholbezit onder de 18, niet wordt getolereerd.

Bijlage:

Overzicht van relevante overwegingen in de totstandkoming van de bepalingen rondom leeftijdsgrenzen in de nieuwe Drank- en Horecawet.



Bijlage
kamerbrief-over-eva