



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20001
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8038	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft VNG-standpunt inzake wetsvoorstel wijziging Drank-en Horecawet	ons kenmerk ECGR/U201000291	datum 08 februari 2010

Geachte leden van de Vaste kamercommissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Tweede Kamer zal in week 7 het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet (Kamerstuk 32 022) in een plenaire vergadering behandelen. Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel terugdringing van het alcoholgebruik onder net name jongeren en voorkoming van alcoholgerelateerde versterking van de openbare orde. Tevens wordt een reductie van de administratieve lasten gerealiseerd.

Naar aanleiding van het verslag¹, vastgesteld op 6 oktober 2009, en de nota naar aanleiding van het verslag², waarin het kabinet uw vragen beantwoordt, maken wij graag van de gelegenheid gebruik om enkele punten onder uw aandacht te brengen.

Alcoholgebruik onder de zestien jaar.

Vrijwel alle gemeenten hebben het terugdringen en voorkomen van het drinken van alcohol onder de zestien jaar tot een speerpunt van beleid gemaakt. Voorkomen moet worden dat jongeren onder de zestien alcohol drinken. Daarbij is de omgeving van deze jongere van groot belang. Ouders, vrienden, scholen, familie en ondernemers of leidinggevenden die kinderen onder de zestien jaar aanzetten tot alcoholgebruik zouden veel duidelijker op hun verantwoordelijkheid gewezen moeten worden, vinden zowel het CDA als de PvdA. Maar waar blijft de verantwoordelijkheid van de jongere zelf ?

Het kabinet stelt in de beantwoording op de vragen over de verantwoordelijkheid van de omgeving van de jongeren, dat de te treffen maatregelen gericht zijn op drie sporen, te weten:

1. De ondernemer en zijn personeel die alcoholhoudende drank aan jongeren verkopen zonder dat hun leeftijd is vastgesteld, zijn strafbaar. Uitgangspunt is dat de ondernemer primair verantwoordelijk is en dat deze gehouden is toe te zien op naleving van de wettelijke bepaling.
2. Een jongere onder de zestien jaar die in het bezit is van alcohol en zich op de openbare weg bevindt, is strafbaar. De overheid is voor de openbare weg verantwoordelijk.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 022, nr.5

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 022, nr. 6

3. Thuis zijn de ouders verantwoordelijk voor hun kinderen.

Voorts stelt het kabinet dat wanneer jongeren onder de zestien jaar al dan niet in het bijzijn van hun ouders, op de openbare weg alcoholische drank drinken, zij *per definitie ook deze drank aanwezig hebben en dus strafbaar zijn*. De norm is dat kinderen onder de zestien jaar op de openbare weg geen alcohol in het bezit mogen hebben, maar dit zegt niets over het gebruik ervan.

De VNG deelt geenszins de redenering van het kabinet dat het in bezit hebben van alcohol op de openbare weg per definitie betekent, dat ook het gebruik ter plekke is vastgesteld en dus strafbaar is, en dat daarmee het probleem opgelost is. De pakkans blijft klein en jongeren zijn inventief. Op het moment dat jongeren onder de zestien jaar de maatregel doorhebben, is het in de praktijk niet ondenkbaar dat zij op de openbare weg (voordat zij betrapt kunnen worden) in een onbewaakt moment de flesjes uit hun handen laten vallen of deze aan anderen doorgeven. Boven de zestien jaar is het in bezit hebben van alcohol op de openbare weg immers niet strafbaar.

Voorts is de stelling dat ouders thuis verantwoordelijk zijn voor het drinkgedrag. De praktijk leert echter dat veel jongeren ook thuis (stiekem) indrinken en zich vervolgens op de openbare weg begeven. Dat maakt deze verantwoordelijkheid niet eenvoudig te effectueren.

De VNG blijft benadrukken dat wanneer gebruik van alcohol door jongeren onder de zestien jaar als maatschappelijk ongewenst wordt beschouwd, de overheid ook op dat punt haar verantwoordelijkheid moet nemen. En dat houdt in dat wanneer de overheid ook *het indrinken wil aanpakken* dezelfde overheid er niet omheen kan om ook *het gebruik van alcohol* onder deze doelgroep strafbaar te stellen. Het argument van de regering om het strafbaar te stellen of een verplichte blaastest in deze wet niet in te voeren omdat de drempel naar de hulpverlening zou kunnen worden verhoogd, vindt de VNG niet afdoende. Naar het oordeel van de VNG moet het mogelijk zijn een zodanige maatregel te vinden die een voldoende straffend effect sorteert zonder dat het een beroep op hulpverlening in noodsituaties in de weg staat. Voor automobilisten die alcohol hebben genuttigd en zich achter het stuur begeven geldt deze redenering kennelijk niet. Rijden onder invloed is – terecht – strafbaar gesteld.

Tevens vindt de VNG de maatregel die het kabinet voor ogen heeft om in de Gemeentewet gemeentebesturen de bevoegdheid te geven risicogebieden aan te wijzen waarbinnen het gebruik van alcohol boven een bepaald promillage strafbaar wordt gesteld ook niet passen binnen de maatregelen voor deze doelgroep.

Het kabinet stelt in de beantwoording op vragen van met name leden van D66-fractie dat de bepaling in het toekennen van het Strafrecht tegen openbare dronkenschap onvoldoende is. Personen die te veel gedronken hebben maar (nog) geen uiterlijke kenmerken vertonen, zoals vaak bij jongeren het geval is, kunnen nu niet worden aangepakt.

Des te meer reden om in dit wetsvoorstel zowel het bezit als het gebruik van alcohol onder jongeren onder de zestien jaar strafbaar te stellen! De maatregelen zoals voorgesteld door het kabinet zijn niet volledig. De VNG voorziet nu al problemen rond de aanpak van deze jongeren in de praktijk en roept u op het kabinet alsnog voor te stellen dat jongeren die zich op de openbare weg begeven en gedronken hebben, strafbaar zijn.

Burgemeester bevoegd gezag

Het takenpakket van de burgemeester wordt in dit wetsvoorstel verzwaaard. Het kabinet heeft deze keuze gemaakt omdat de handhaving van de Drank- en Horecawet beter past bij het takenpakket van de burgemeester dan van het college. De VNG geeft u in overweging dat de artikelen 170 en 172 van

de Gemeentewet reeds een ruime algemene handhavende bevoegdheid voor de burgemeester bieden. Bovendien wordt in artikel 170 Gemeentewet benadrukt dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden dient te bevorderen. De VNG wijst erop dat de burgemeester binnen het kader van collegiale samenwerking met de wethouders functioneert. Met andere woorden de burgemeester dient ondanks de eigen discretionaire bevoegdheden de samenwerking binnen het college voorop te stellen.

Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen

De VNG vindt de procedure zoals vastgesteld in het nieuwe artikel 6 van de Drank- en Horecawet te zwaar. Hierin wordt Afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de vergunningaanvraag van een paracommerciële rechtspersoon. In de huidige praktijk wordt de 3.4-procedure nauwelijks toegepast; daarom is het verzoek deze niet verplicht te stellen.

Voorts vragen wij ons af of de vernieuwde Instructie Verantwoord Alcoholischenken (IVA) die NOC*NSF ontwikkeld heeft normerend is of wordt voor alle paracommercie. Samen met de Christen Unie is de VNG van mening dat het barpersoneel bij de paracommerciële instellingen, dus niet alleen sportclubs maar ook de overige paracommercie, goed geïnstrueerd zijn op het verbod van doortappen aan dronken personen of alcohol te verstrekken aan minderjarigen. Het is voor de handhaving handig als er een landelijke IVA instructie en certificaat zouden zijn waar alle paracommercie zich aan dient te houden.

Introductie van een experimenteerartikel

De Tweede Kamer heeft via de motie Joldersma/Voordewind verzocht om een experiment met de verhoging van leeftijdsgrenzen. Op basis van dit wijzigingsvoorstel wordt het een aantal gemeenten mogelijk gemaakt voor een bepaalde periode te experimenteren met een verhoging van de leeftijdsgrens naar achttien jaar.

Uit de beantwoording van de vragen van het kabinet blijkt nog steeds niet wat dit artikel met dit artikel beoogd wordt. Het kabinet geeft aan dat het doel is om te onderzoeken welke effecten een verhoging van de leeftijdsgrens hebben en dat mede op basis van de effecten zal worden besloten of de leeftijdsgrens al dan niet landelijk verhoogd wordt. De uitwerking vindt plaats in een algemene maatregel van bestuur, maar er wordt geen kader gegeven. Het kabinet stelt dat:

1. het aanbod van gemeenten;
2. de bereidheid van gemeenten;
3. de mate van samenwerking;
4. en de wetenschappelijke eisen van een dergelijk experiment van invloed zijn.

Dit vindt de VNG te mager.

Graag verneemt de VNG binnen afzienbare tijd de eisen en kaders hiervan. Gemeenten willen graag deelnemen. Overigens wilt de VNG benadrukken dat 70 % van onze leden vindt dat verhoging van de leeftijdsgrens van zestien naar achttien jaar nu al landelijk bij wet kan worden vastgesteld en dat in dat geval wat ons betreft een dergelijk experiment zou kunnen komen te vervallen.

Het kabinet stelt dat het experimenteren alleen zal zijn gericht op het tijdelijk verhogen van de

leeftijdsgrens. De VNG vraagt zich af of het kabinet zich dan ook de volgende praktische consequenties realiseert:

- de tijdelijke verhoging zal moeten gelden voor alle horeca, detailhandel, paracommercie binnen het gehele gemeentelijke grondgebied of indien er sprake is van een regio voor de gehele regio. Wanneer dit niet plaats vindt en men differentiatie toepast zal dit alcoholtoerisme binnen het eigen grondgebied tot gevolg hebben en hier zit de gemeentelijke praktijk niet op te wachten;
- het risico dat jongeren tussen de zestien en achttien jaar lopen door hun uitgaansgedrag aan te passen door in diverse gemeenten te gaan stappen die niet meedoen aan dit experiment;
- de verhoging ook gevolgen heeft voor het onderscheid van de verstrekking tussen zwak en zwaar alcoholische drank. Immers in de huidige wet is er bij het verstrekken van alcohol aan een 18-jarige geen onderscheid.

De VNG vraagt u bij het scheppen van kaders rekening te houden met deze consequenties.

Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel

Bij toezending van dit wetsvoorstel aan de Raad van State is expliciet de vraag voorgelegd of de in artikel 19 a vervatte sanctie (de burgemeester sluit binnen een periode van twaalf maanden, na drie overtredingen, een detailhandel) in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een herstellend of een straffend karakter heeft. De Raad kwam tot de eindconclusie dat dit type sanctie op zich zelf herstellend van aard kan zijn maar dat de zwaarte maakt dat de voorgestelde sanctie ook straffend van karakter kan zijn, waardoor artikel 6 van EVRM alsnog van toepassing is. De regering onderschrijft het oordeel van de Raad van State.

De VNG is van mening dat de huidige verplichting in artikel 19a tot sluiting van een detailhandel uit de wet moet worden geschrapt. De burgemeester moet zelf enige beoordelingsvrijheid hebben om af te zien van sluiting.

Het verplicht opleggen van het zogenaamde “three strikes out criterium” geeft de burgemeester weinig ruimte voor maatwerk. In de Gemeentewet als de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn voldoende instrumenten voorhanden waarmee de burgemeester ervaring heeft opgedaan met het al dan niet sluiten van woningen en of andere percelen.

Vervolgens vindt de VNG dat bij een dergelijke imperatieve sanctie ook een imperatief sanctiebesluit hoort en niet zoals het kabinet nu stelt dat elke gemeente een eigen sanctiebesluit dient vast te stellen. De VNG vreest rechtsongelijkheid in dit kader en vindt dit niet wenselijk.

Het opstellen van eigen gemeentelijk sanctiebeleid zal verder ook de nodige bestuurlijke lasten met zich meebrengen.

Decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet

De VNG is verheugd met de voortzetting van de pilot Decentralisatie toezicht. Zo kunnen deelnemende gemeenten het ingezette handhavingsbeleid continueren en ervaring opdoen met de juridische afhandeling van boetebesluiten in de back-office.

Met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden vindt de VNG dat de overdracht landelijk zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. Het is zaak dat gemeenten zo snel mogelijk de vereisten kennen zodat personeel geworven en opgeleid kan worden. Daarbij is ondersteuning van een expertisecentrum nodig. Dit expertisecentrum kan bijvoorbeeld ook bij de VNG worden ondergebracht, maar dan moeten de kosten hiervan wel door de rijksoverheid betaald worden. De toekomstige opleidingen c.q. trainingen kunnen aan marktpartijen worden overgelaten, waaraan overigens wel kwaliteitseisen moet worden gesteld specifiek gericht op het toezicht.

Wij hopen dat u onze zienswijze deelt en zijn uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes, positioned below the text of the VNG.

Mevrouw mr. S.E. Korthuis
lid directieraad