

Vergaderjaar 2008–2009

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2008

Tijdens het Algemeen Overleg Alcoholbeleid van 22 mei 2008 is toegezegd uw Kamer een brief te sturen met daarin een nadere uitwerking van het begrip «bezit» gekoppeld aan de strafbaarstelling van de koop, de verkoop, de doorverkoop en het gebruik van alcohol.¹

Achtergrond

In de Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid van 20 november 2007 (Kamerstuk 27 565, nr. 35) heeft het kabinet voorgesteld om gemeenten de bevoegdheid te geven te verordenen dat jongeren die in de openbare ruimte alcohol bezitten strafbaar zijn. De achtergrond hiervan was dat strafbaarstelling van bezit van alcohol in de openbare ruimte een goede maatregel is tegen groepen jongeren die op straat rondhangen met alcoholhoudende drank bij zich.

Tijdens het VAO alcoholbeleid van 20 december 2007 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 39, blz. 3089–3098) heeft de minister van BZK naar aanleiding van een ingediende motie van de leden Bouwmeester en Van der Vlies de toezegging gedaan dat de strafbaarstelling van bezit van alcohol door jongeren onder de 16 jaar in landelijke regelgeving vastgelegd zal worden.

Het kabinet is voornemens uitvoering aan deze toezegging te geven door een landelijk verbod te introduceren op het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank door jongeren onder de 16 jaar in de openbare ruimte. De nieuwe verbodsbepaling zal worden opgenomen in de Drank- en Horecawet.

Hieronder zetten wij uiteen welke afwegingen het kabinet heeft gemaakt om gebruik, koop en doorverkoop niet strafbaar te stellen en waarom gekozen is voor strafbaarstelling van het aanwezig hebben van drank in de openbare ruimte.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 565, nr. 71.

Waarom wordt de terminologie «aanwezig hebben» gebruikt?

Bij de strafbaarstelling van het «bezit» heeft het kabinet aansluiting gezocht bij de in de Opiumwet (en andere wetten) gebruikte terminologie met betrekking tot «bezit». In deze wetten wordt namelijk gesproken van het «aanwezig hebben» in plaats van «bezit».

De keuze voor de term «aanwezig hebben» heeft te maken met het feit dat dit begrip in de juridische context meer ruimte biedt dan het begrip «bezit». Het «bezit» van een bepaalde zaak veronderstelt dat iemand deze zaak onder zich houdt of ervan geniet, alsof deze zaak hem toebehoort. Dit kan in sommige gevallen een verzwaring van de bewijslast opleveren. Met betrekking tot «het aanwezig hebben» hoeft alleen te worden bewezen dat een bepaalde zaak ter beschikking staat van iemand.

Waarom wordt het kopen van alcohol onder de 16 jaar niet strafbaar gesteld?

Zoals reeds tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer is aangegeven, kiest het kabinet 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 reeds een verbod opgenomen aan iemand alcohol te verstrekken zonder vooraf zijn leeftijd te controleren.¹ 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. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in een horecabedrijf, een supermarkt of een slijterij primair bij de ondernemer. Als deze zijn verantwoordelijkheid neemt en ten tijde van de verkoop vraagt naar een legitimatiebewijs, dan is er geen noodzaak meer om de (te) jonge koper strafbaar te stellen, omdat hiermee het beoogde doel reeds is bereikt.

Waarom wordt het doorverkopen van alcohol aan jongeren onder de 16 niet strafbaar gesteld?

Bovenstaande redenering geldt ook ten aanzien van het «doorverkopen» van alcoholhoudende drank in de horeca of in de detailhandel. In de huidige Drank- en Horecawet is namelijk bepaald dat het ook verboden is alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van 16 jaar of ouder, als deze drank «kennelijk» bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze persoon oud genoeg is, terwijl daar wel aanleiding toe is. Er is sprake van overtreding van dit verbod als het evident is dat de alcoholhoudende drank bestemd is voor een andere persoon dan degene die de drank koopt, terwijl het onduidelijk is of die andere persoon wel de vereiste leeftijd heeft bereikt. Ook in dit geval ligt de verantwoordelijkheid voor hetgeen gebeurt in een horecabedrijf, een supermarkt of een slijterij primair bij de ondernemer. Als deze zijn verantwoordelijkheid neemt en ten tijde van de verkoop vraagt naar een legitimatiebewijs, niet alleen van de koper, maar ook van degene voor wie de drank «kennelijk» bestemd is, dan is het beoogde doel bereikt, te weten het voorkomen dat een jongere alcoholhoudende drank kan verkrijgen in de horeca of in de detailhandel.

Ook het «doorverkopen» van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar op straat wordt bij het voorgestelde verbod ondervangen, omdat het bij het

¹ Artikel 20 van de Drank- en Horecawet.

«aanwezig hebben» geen verschil maakt hoe de desbetreffende jongere de alcoholhoudende drank heeft verkregen. De aanwezigheid van alcohol in de openbare ruimte is voldoende om vast te kunnen stellen dat er sprake is van een overtreding van het nieuwe verbod.

Waarom wordt gebruik niet strafbaar gesteld?

Het kabinet heeft ervoor gekozen om het «gebruik» van alcoholhoudende drank door jongeren niet strafbaar te stellen. Bij dit besluit is gekeken naar de Opiumwet. Het «gebruik» van middelen als genoemd in de Opiumwet is namelijk vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid óók niet strafbaar gesteld, omdat dit de drempel naar de hulpverlening verhoogt, zowel voor de gebruiker als voor zijn omgeving. Dezelfde redenering geldt ten aanzien van het overmatig alcoholgebruik door jongeren. Door het «gebruik» strafbaar te stellen, zullen jongeren minder snel hulp zoeken als zij onwel zijn geworden na het drinken van alcohol, dit kan leiden tot gezondheidsrisico's bij deze jongeren.¹

Ook acht het kabinet het onwenselijk om het gebruik van een legaal middel onder een bepaalde leeftijd strafbaar te stellen, terwijl het gebruik van illegale middelen niet strafbaar is gesteld, ongeacht de leeftijd.²

Overigens zijn er nu ook al instrumenten om dronkenschap op straat aan te pakken. Artikel 453 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt namelijk dat het verboden is om in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te zijn. Deze bepaling is niet gekoppeld aan een leeftijd of alcoholpromillage, omdat hier juist het dronken of liederlijk gedrag van een persoon bepalend is.

Waarom wordt gekozen voor een verbod in de openbare ruimte?

Het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank zal strafbaar worden gesteld in de openbare ruimte³ en niet thuis of in een openbare gelegenheid. Deze keuze heeft een directe relatie met de verantwoordelijkheidsverdeling in de verschillende domeinen.

De openbare ruimte wordt gedefinieerd als de in de openlucht gelegen ruimte waarbinnen iedereen zich in beginsel zonder toestemming van een ander mag begeven. De verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in de openbare ruimte ligt primair bij de lokale overheid. Gemeenten kunnen in de Algemene Plaatselijke Verordening het drinken van alcohol in bepaalde delen van de gemeenten verbieden. Een dergelijk verbod is evenwel van rechtswege aan een aantal beperkingen gebonden⁴. Voor de openbare ruimte gelden op dit moment nog geen landelijke regels op dit gebied. Het strafbaar stellen van het «aanwezig hebben» van alcoholhoudende drank in de openbare ruimte, zal de overheid extra handvatten geven om alcoholgerelateerde overlast door jongeren en doorverkoop van flessen drank aan jongeren onder de 16 op straat aan te pakken.

De verantwoordelijkheid voor de alcoholconsumptie in huis ligt primair bij de ouders.

De verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in een openbare gelegenheid 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. Doet hij dat, dan is er geen reden om hier een aparte strafbepaling voor op te nemen⁵.

Het kabinet is voornemens de nieuwe bepaling op te nemen in de daartoe geëigende wetgeving, de Drank- en Horecawet. In het voorjaar van 2009

¹ Hierbij kan worden gedacht aan een situatie dat jongeren onder de 16 de hulpverlening niet meer opzoeken als zij zelf of een vriend(in) onwel is geworden na het drinken van alcohol. Immers, als zij kenbaar maken dat ze gedronken hebben, incrimineren ze zichzelf.

² Een en ander zou betekenen dat het gebruik van heroïne door een 14-jarige niet strafbaar zou zijn en het gebruik van alcohol wel.

³ Internationaal gezien is de reikwijdte van de strafbaarstelling ook bijna overal beperkt tot de openbare ruimte.

⁴ Zo mag het verbod niet de gehele gemeente betreffen, maar is het beperkt tot die gebieden waar de openbare orde aantoonbaar in het geding is, geldt het alleen voor geopende flessen en blikjes en geldt het voor iedereen, ongeacht de leeftijd.

⁵ Daarnaast zal het strafbaar stellen van het aanwezig hebben van alcohol in een horecagelegenheid een verkapt toegangsverbod voor jongeren in de horeca betekenen. In de meeste horecagelegenheden wordt immers alcohol geschonken, maar die aanwezigheid van alcohol kan een jongere niet worden verweten.

zal een wijzigingsvoorstel van de Drank- en Horecawet aan uw Kamer worden aangeboden, waarin ook deze nieuwe bepaling zal zijn opgenomen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet