Verslag werkgroep 2

Annelies Kruize over de handhaving van het alcoholverbod voor 18-minners

Annelies Kruize (bureau Intraval) herinnert de aanwezigen eraan dat per 1-1-2013 het toezicht op de naleving van de Drank en Horecawet is gedecentraliseerd naar de gemeentebesturen. Een jaar later per 1-1-2014 werd de leeftijdgrens voor het legaal kunnen kopen van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Hiermee zijn de gemeenten de uitvoerders geworden van het toezicht op de naleving van het verbod voor jeugdigen jonger dan 18 jaar om alcohol aan te schaffen. De wetgever heeft bepaald dat de gemeenten per 1-7-2014 moesten beschikken over een zogeheten preventie- en handhavingsplan. Op die datum beschikte 44% van de gemeenten inderdaad over een dergelijk preventie- en handhavingsplan. Dit cijfer was teleurstellend. Het ministerie van VWS gaf daarop opnieuw opdracht aan het onderzoeksbureau Intraval om te inventariseren hoe het in 2016 met de vaststelling van gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen was gesteld.

In 2016 kon Annelies Kruize van het bureau Intraval aan het ministerie berichten dat ruim 80% van de gemeenten over zo’n preventie en handhavingsplan bleek te beschikken. Annelies en haar collega-onderzoekers onderzochten ook of de gemeenten inmiddels bijzondere opsporingsambtenaren hadden aangesteld met de taak om de Drank en Horeca Wet te controleren en of het gemeentelijke handhavingsplan voldeed aan een bepaalde kwaliteitsstandaard.

Meer dan 10% van de gemeenten heeft geen personele capaciteit beschikbaar om de nieuwe controle taak uit te voeren. De controle van de gemeenten richt zich zowel op de inhoud van de horecavergunningen als op het bezoeken van locaties. De grotere gemeenten dragen de controlebezoeken op aan eigen ambtenaren, terwijl kleinere gemeenten vaker controles laten uitvoeren in het kader van een samenwerking met meerdere gemeenten (het poolen van controleurs). Een beperkt deel van de gemeenten gedoogt geconstateerde overtredingen waarbij alcohol door winkels aan 18-minners werd verkocht. De meeste gemeenten zijn tevreden over de competenties waarover hun opsporingsambtenaren beschikken. Maar er zijn ook gemeenten die twijfelen aan de communicatieve en juridische kwalificaties van hun opsporingsbeambten.

Veel gemeenten kunnen niet aangeven hoeveel sancties zij hebben toegepast. De meest toegepaste sanctie is de bestuurlijke waarschuwing. Er werden ook bestuurlijke boetes opgelegd. Ook werden Horeca-vergunningen ingetrokken. Ook kwam het voor dat er een last onder dwangsom werd opgelegd. Ten aanzien van jongeren (18-minners) die zich niet aan het verbod hielden was er de mogelijkheid om een HALT-straf op te leggen. Ook hier is gebruik van gemaakt. De gemeenten zijn van mening dat zij deze taak beter uitvoeren dan dit in het verleden werd gedaan door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). Toch noemen veel gemeenten knelpunten die hen hebben belet om deze taak goed uit te voeren. Genoemd worden: te weinig financiele middelen, te weinig tijd, te weinig ambtenaren met een bijzondere opsporingsbevoegdheid.

Een jaar later werd Annelies Kruize door de rekenkamercommissie Achtkarspelen gevraagd om een evaluatie uit te voeren van het drank- en horecabeleid ten aanzien van de jeugdigen in deze gemeente. De onderzoekers spreken met 45 jongeren. Deze geven aan met regelmaat alcohol te drinken en zeggen dat hun ouders dat geen probleem vinden. De 18-minners kunnen de alcohol nu niet meer in de winkel kopen. Dus zoeken zij naar andere wegen om de alcohol te verkrijgen. Het drinken van alcohol is in deze plattelandsomgeving een heel ingeburgerd verschijnsel onder 18-minners. De gemeenteraad heeft een preventie- en handhavingsplan vastgesteld. Maar over de uitvoering van dit plan wordt de raad niet geïnformeerd. Daarin zal het hier besproken Rekenkameronderzoek verandering gaan brengen. In het gemeentelijke beleidsplan is vooral gekozen voor kwalificaties als ‘meer’, ‘minder’ en ‘substantiële afname’. Er is dus afgezien van een kwantificering van de taak- en doelstellingen. Uit onderzoek van de GGD blijkt dat het aantal 18-minners dat alcohol heeft gedronken van ruim 50% is gedaald naar 40%. De gemiddelde leeftijd waarop de 18-minners voor het eerst alcohol dronken bleek te zijn gestegen van 13,5 naar 14,5 jaar. Op zich zijn dit positief te waarderen veranderingen (dus: doelbereiking). Maar onduidelijk is of dit wel kan worden toegeschreven aan de beperkte controles die vanwege de gemeente werden uitgevoerd. De inzet van de gemeenteambtenaren in dit beleidsveld is beperkt geweest. Andere instanties zoals de GGD, Platform de Nuchtere Fries, Verslavingszorg Noord Nederland hebben echter wel grootschalige campagnes gevoerd. Ook de winkeliers en horeca-uitbaters hebben hun beleid veranderd. De onderzoekers stellen vast dat de gemeente geen boetes of andere sancties (intrekking vergunning) heeft opgelegd. De geïnterviewde 18-minners geven aan dat het lastiger geworden is om alcohol aan te schaffen. Het zijn vooral hun sociale relaties (ouders, oudere broers of zussen) die hen toegang tot alcohol verschaffen. De jongeren stellen op school voorlichting te hebben gekregen. Ze zeggen dat ze in supermarkt en in de horeca op hun leeftijd worden gecontroleerd. Ook stellen zij dat het doorleveren aan hen van drank door oudere personen juist niet wordt gecontroleerd.

In de bestuurlijke reactie laat het gemeentebestuur weten als gevolg van de grote decentralisaties (3D) niet voldoende te zijn toegekomen aan deze specifieke handhavingstaak. Overigens worden een aantal aanbevelingen overgenomen door het college en de raad. De nieuwe burgemeester (aangetreden in 2019) heeft in het verleden gewerkt bij het Openbaar Ministerie. In de opvatting van deze burgemeester Oebele Brouwer is de handhaving van het drankverbod voor 18-minners een belangrijke taak. Hij brengt dit onderwerp dan ook ter sprake in zijn rondgang bij de diverse sportclubs (kantines) in zijn gemeente. Langs deze weg heeft het Rekenkameronderzoek toch een zekere doorwerking. Maar in de plattelandscultuur van Achtkarspelen blijft drankgebruik op jonge leeftijd een heel gewone zaak.

Verwijzingen:

Rekenkamercommissie Achtkarspelen, Klare wijn schenken, Buitenpost, mei 20176

Annelies Kruize, Zicht op toezicht, Intraval, Groningen, 2016.