

Concept-speech van procureur-generaal Annemarie Penn – te Strake, t.g.v. het STAP-congres ‘Lokaal toezicht Drank- en Horecawet 2013’, 19 september 2013

[Wat doet een PG van het OM op een congres over handhaving DHW?]

Dames en heren,

Laat ik allereerst de vraag die mogelijk door uw hoofd speelt, beantwoorden: wat doet een procureur-generaal van het Openbaar Ministerie op een congres over lokaal toezicht op de Drank- en Horecawet? Die handhaving ligt immers in handen van gemeenten en meer in het bijzonder van BOA's.

De reden is eenvoudig: uit een aanzienlijk deel van onze strafdossiers stijgt een onmiskenbare alcoholucht op. Of het nu gaat om verwijtbare verkeersongelukken, huiselijk geweld, overlast in wijken, voetbalvandalisme of uitgaansgeweld; vaak, héél vaak is er alcohol in het spel.

Nu weet ik als Maastrichtse die dol is op carnaval, dat alcohol op zichzelf geen geweld veroorzaakt. Vastenavond geeft in mijn stad relatief weinig problemen, terwijl de inname fors is. Maar alcohol vermindert wel de remmingen en met een paar glazen op doen mensen dingen die ze anders niet zouden hebben gedaan.

Dat is een effect dat mensen die uitgaan, bewust opzoeken. Je legt toch wat makkelijker contact, maar je loopt ook een grotere kans om dader of slachtoffer te worden van een delict. Daarbij gaat het in het uitgaanscircuit natuurlijk vaak om jongeren, soms al vanaf 13 jaar.

Doordat alcohol gemakkelijk voorhanden is en het gebruik ervan breed wordt geaccepteerd, is het het genotmiddel met de grootste impact op onze samenleving. Dat is allemaal niet nieuw. ‘Vaderlief, toe drink niet meer’, zong de Zangeres zonder Naam al jaren geleden. Wat wél nieuw is, is de veranderende feestcultuur in Nederland en ongeremde alcoholconsumptie die daarbij hoort.

Ik heb het dan over *binge drinking*, comazuipen maar ook over *flash parties*. Massale alcoholinname, gecombineerd met de dynamiek van de social media en de gegroeide mobiliteit van jongeren kan zorgen voor een explosieve mix. Inmiddels kunnen ze er in Haren, maar ook in andere plaatsen, over meepraten.

Nieuw is ook dat steeds meer partijen het alcoholgebruik onder jongeren als een probleem ervaren en er iets aan willen doen. Ook het OM. We treden samen met de politie op tegen uitgaansgeweld. Maar het is dweilen met de tapkraan open. De vraag hoe we het probleem bij de wortel kunnen aanpakken wordt steeds indringender gesteld.

Een deel van het antwoord ligt in de handhaving van de Drank- en Horecawet. Daar gaan de gemeenten over en niet het OM. Maar het OM heeft er wel alle belang bij dat de handhaving goed gebeurt. En het denkt graag mee over hoe het eigen optreden daarbij kan aansluiten. Om zo het gezamenlijk ervaren probleem – alcoholmisbruik onder jongeren - terug te dringen. Dat is waarom ik hier sta.

[Wat is het probleem vanuit veiligheidsperspectief?]

Laat ik ook iets zeggen over de aard en omvang van het probleem vanuit veiligheidsperspectief. Dat is overigens niet het enige perspectief. Alcoholmisbruik heeft allerlei kwalijke effecten. Het kan leiden tot gezondheidsproblemen, verzuim en ongelukken.

Het aantal jongeren dat met een alcoholvergiftiging in het ziekenhuis terechtkomt, stijgt nog steeds, evenals het aantal eerstehulpbehandelingen waarbij alcohol een rol heeft gespeeld.¹ Tegenwoordig wordt ook meer bekendheid gegeven aan de nadelige effecten van alcoholgebruik op hersenen die nog in ontwikkeling zijn, dat wil zeggen tot 24 jaar. Maar vanuit het OM gezien ligt de focus natuurlijk op veiligheid.

Uit een onderzoek onder gemeenten is gebleken dat 83 procent kampt met uitgaansgeweld.² De nadruk ligt volgens de bevraagde gemeenten op vernieling en vandalisme en dreigen met fysiek geweld. Het meeste uitgaansgeweld speelt zich af op straat: voor een horecagelegenheid of op de weg van en naar een horecagelegenheid. Gemeenten zien alcohol als de belangrijkste factor bij het ontstaan en escaleren van uitgaansgeweld.

¹ Cijfers Trimbos Instituut.

² Quick scan CCV, 2009.

Dit beeld wordt bevestigd door andere onderzoeken. Die schatten dat de meerderheid van de daders van uitgaansgeweld onder invloed van alcohol is. De cijfers variëren van 52 tot 86 procent. In het geval van het al eerder genoemde Haren lag dit rond de 83 procent.³ 46 Procent van de Harense verdachten had daarbij meer dan vijf glazen gedronken. “Genoeg om van te kotsen”, aldus één van de gearresteerden. Of zoals een ander zei: “Best wel dronken maar niet ladderzat”. Bij doorvragen bleek hij dertig bier en ‘een paar dropshots’ te hebben gedronken.

Als we kijken naar het profiel van de verdachten van uitgaansgeweld, dan gaat het meestal over mannen waarvan 42 procent jonger is dan 24. De helft van hen is al eerder in aanraking geweest met de politie in verband met geweld gepleegd onder invloed. Er is dus een aanzienlijke recidive in deze groep.⁴

Dit alles gaat gepaard met enorme maatschappelijke kosten, alleen al als je kijkt naar de politie. Het korps Den Haag heeft wel eens becijferd dat in het weekend 70 procent van zijn inzet alcoholgerelateerd is.

³ Cijfers Jan Hoekman

⁴ Onderzoek ‘Geweld onder invloed’

Niet alleen berokkenen de jonge daders hun slachtoffers, hun omgeving en de samenleving schade, ook verpesten zij hun eigen gezondheid én toekomstperspectief. Want als je met een slok te veel op en onder het motto YOLO (You Only Live Once), je door je vrienden op laat juttten om domme dingen te doen, dan kan je daar nog lang spijt van hebben.

Wat als een toekomstige werkgever straks om een Verklaring Omtrent het Gedrag vraagt? Die krijg je echt niet als je in de kroeg hebt gevochten om een meisje, daarvoor bent veroordeeld en later aan de slag wilt als beveiligger. Het OM treedt stevig op tegen uitgaansgeweld, maar maakt zich tegelijkertijd zorgen over de toekomst van jongeren.

Hoeveel beter zou het zijn als de katalysator van dergelijk onverstandig en soms strafbaar uitgaansgedrag beperkter beschikbaar komt? In elk geval voor tieners die sowieso al door hun ontwikkelingsfase eerder geneigd zijn tot impulsief gedrag dan volwassenen. In die zin vindt het OM de Drank- en Horecawet een stap in de goede richting. Maar natuurlijk moeten we er ook weer niet alle heil van verwachten.

[Hoe pakken we het probleem structureel aan?]

Om te beginnen is handhaving van de Drank- en Horecawet geen sinecure. Dat is het al niet met een leeftijdsgrens van 16 en het zal nog ingewikkelder worden als vanaf 1 januari de leeftijdsgrens omhoog gaat naar 18. Maar daarnaast hebben we voor een structurele aanpak van alcoholmisbruik nog iets anders nodig: de vaste wil om samen te werken, om als één team op te trekken, om elkaar de bal voor de voeten leggen en de ander te laten scoren.

Een mooie metafoor, maar wat bedoel ik ermee? Nou, je zou het onderwerp ‘veiligheid’ kunnen zien als een voetbalveld waarop de spelers verschillende posities en rollen hebben maar toch samenwerken met hetzelfde doel voor ogen.

Het OM is dan de doelman. Wij houden ons bezig met de gevallen waarin het misgaat, met opsporing en vervolging. Dat is geen passieve rol. Nee, zie ons als Menzo, in de woorden van Cruijff”: de eerste ‘meevoetballende keeper’. Het OM is een keeper die vooruit verdedigt. En als elke keeper hebben we een belangrijke rol in het organiseren van de verdediging.

Die verdediging bestaat onder meer uit politie, BOA's, soms ook particuliere beveiligers. Ook zij hebben veiligheid als eerste doel. De verdediging ondersteunt weer het middenveld. Dat bestaat uit ondernemers, onderwijzers en zorgverleners. Voor hen is veiligheid een belangrijk thema, maar niet hun eerste opdracht. Het middenveld bedient de voorhoede die wordt gevormd door de burger en verbanden tussen burgers. Zoals gebruikelijk heeft ook dit team een coach nodig. Dat is dan de rol van de gemeente.

Het komt er vervolgens op aan alle spelers te verenigen rond één gezamenlijk doel, in dit geval het bestrijden van alcoholmisbruik en uitgaansgeweld. Het heeft daarbij geen zin om elkaars rol en positie te willen overnemen, maar des te meer om samen te spelen. Hoe dat kan, zal straks in verschillende deelsessies aan de orde komen. En waarschijnlijk kent u ook uit uw eigen praktijk mooie initiatieven.

Maar laat ik hier één voorbeeld geven. In Noord-Holland werken gemeenten, politie, horecaondernemers en OM al geruime tijd samen in het project Veilig Uitgaan. Eén van de vijf actiesporen is het reduceren van alcoholgebruik onder jongeren. Zo zijn er duidelijke afspraken gemaakt over happy-hours en over reclame voor alcoholische producten. Ook mag men in de openbare ruimte geen drank hebben en wordt aan dronken bezoekers geen alcohol meer geschonken of de toegang geweigerd.

Onder andere in Schagen zijn de ervaringen met deze integrale aanpak goed. Ieder weekeinde komen er grote aantallen ,jonge bezoekers naar de stad, vanuit de hele Kop van Noord-Holland. Doordat het uitgaansleven zich afspeelt op één plein en één zijstraat, is intensief toezicht mogelijk. Alles wordt gezien en niets wordt gedoogd. Zo is het bij APV verboden om op de openbare weg alcohol te gebruiken of in bezit te hebben. De horeca-ondernemers hebben gezamenlijk één beveiligingsbedrijf in de arm genomen dat korte lijnen onderhoudt met de politie. Alle partijen zijn zeer te spreken over de samenwerking. Van het uitgaanspubliek zelf noemt 80 procent de sfeer ‘goed’ en vindt ook dat die afgelopen jaren is verbeterd.⁵

[Meevoetballend keepen; wat betekent het voor het OM?]

Misschien is dergelijk samenspel voor u gesneden koek, maar voor het OM geldt dat niet. Ik realiseer mij dat het OM voor velen in gemeenteland een grote onbekende is. Wat ons betreft, gaat dat veranderen. Wat ons betreft, gaan wij landelijk meevoetballend keepen, onder meer op het thema alcoholmisbruik en uitgaansgeweld.

⁵ Rapport ‘Effecten van het project Veilig Uitgaan in Noord-Holland Noord’

Meevoetballend keepen begint al met betere informatie-uitwisseling om het fenomeen in kaart te krijgen. Uit de praktijk weten we dat er een nauwe relatie is tussen uitgaansgeweld en alcoholmisbruik. Maar harde cijfers hebben we weinig, terwijl die aan de basis staan van een effectieve aanpak.

Kijk bijvoorbeeld naar het Britse Cardiff waar politie en ziekenhuizen gegevens zijn gaan uitwisselen over alcohol-gerelateerd geweld en alcohol-gerelateerde zorg. Aan de hand daarvan ontstaat een duidelijk beeld van de tijden en de plekken waar zich de problemen voordoen en is ook een betere aanpak van die problemen mogelijk.

In Nederland experimenteren we hiermee. Vorig jaar is in Amsterdam de pilot Registraties bij Spoedeisende hulpdiensten gestart. De politie gaat daarbij gebruik maken van informatie over de slachtoffers van geweld.

Ook BOA's zien en horen veel. Zij zijn voor burgers aanspreekpunt op straat, onderhouden contact met jongeren, zorgen voor toezicht in uitgaansgebieden. Dat is een rijke bron van informatie waar politie, gemeente en OM veel aan kunnen hebben om het veiligheidsbeleid te sturen. En daarbij moet het natuurlijk geen éénrichtingsverkeer blijven. Politie-informatie die belangrijk is voor BOA's, moet ook de andere kant op stromen.

Het OM wil ook nadrukkelijker rekening houden met het feit of er alcohol gebruikt is. Met als doel vervolgens een passende, effectieve interventie in te zetten. De strafrechtelijke aanpak van alcohol-gerelateerd geweld is belangrijk maar tegelijkertijd beperkt in effect want altijd achteraf. Wij willen graag bijdragen aan de oplossing van het achterliggende probleem.

Dat kan bijvoorbeeld door voorwaardelijke septs of straffen te combineren met verplichte gedragstrainingen voor mogelijke recidivisten. Op het vlak van alcohol en verkeer hebben wij daar goede ervaringen mee. Het klinkt misschien ‘soft’, maar het werkt. En dat is uiteindelijk wat telt. Daarom denken we samen met de Verslavingsreclassering na over een korte, intensieve training tegen alcoholmisbruik en agressie.

Naast straffen en verplichte gedragstrainingen kun je ook denken aan gebiedsverboden of juist gebiedgéboden (“Jij blijft komende maanden in het weekend thuis op de bank zitten”). Of aan collectieve horeca-ontzeggingen. Ook die kunnen door de officier van justitie worden opgelegd en gehandhaafd.

In elk geval is het voor een effectieve aanpak cruciaal dat preventie, toezicht, handhaving en repressie naadloos op elkaar aansluiten.

Intern gaan we daar ook aandacht voor vragen bij onze ZSM-officieren. Dat zijn onze officieren van justitie die zich bezighouden met de snelle afhandeling van veel voorkomende criminaliteit.

Bedreiging en de zogeheten droge klap, zoals veel voorkomen bij het uitgaan, vallen daar ook onder.

Bij de ZSM-werkwijze zitten onze officieren om tafel met politie, Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming om eenvoudige zaken zo snel, slim en effectief mogelijk af te handelen, vaak al binnen enkele dagen. Afhandeling kan door middel van een boete, een schadevergoeding of een taakstraf en zonder tussenkomst van de rechter. Komende maanden worden onze ZSM-officieren via een zogeheten ‘roadshow’ bewuster gemaakt van de factor ‘alcohol’ in onze strafdossiers en hoe zij daarmee om kunnen gaan.

Even voor alle duidelijkheid: zwaardere gevallen van uitgaansgeweld worden uiteraard niet via de ZSM-werkwijze afgehandeld. Zij doorlopen de reguliere route waarbij de verdachten uiteindelijk voor de strafrechter worden gebracht.

Ik zei het net al: een keeper heeft een belangrijke rol in de organisatie van de verdediging. Daar valt wat het OM betreft ook de verdediging van de verdedigers onder. Ik heb het dan over geweld tegen publieke dienstverleners. Weet dat het OM dat zeer serieus neemt. En dat officieren in dergelijke gevallen een veel zwaardere straf eisen. Wie iemand mishandelt terwijl hij in dienst van de samenleving zijn beroep uitoefent, kan rekenen op een heel forse strafeis.

Ik vertel dit allemaal om duidelijk te maken dat ook het OM alcoholmisbruik door jongeren als een probleem ervaart en ermee aan de slag is. Als het gaat om handhaving van de Drank- en Horecawet is onze rol beperkt. Pas als jongeren in verzet gaan tegen een opgelegde strafrechtelijke boete, komen wij om de hoek kijken. Maar de daarmee samenhangende veiligheidsproblemen raken de kern van ons werk. En het werk van politie en BOA's. Daarom is het goed om hier te zijn en te onderzoeken hoe wij elkaar de bal voor de voeten kunnen leggen.

Slot

Dames en heren,

Alcoholmisbruik, gezondheidsproblemen, uitgaansgeweld. Het hangt allemaal nauw met elkaar samen en raakt in veel gevallen onze jongeren. Een kwetsbare groep en een groep waar we hoge verwachtingen van hebben. Tenslotte vormen zij met elkaar de toekomst van ons land. Het is daarom goed dat wij elkaar steeds beter weten te vinden rond dit thema. Onze jongeren verdienen het.

Ik wens u een inspirerend congres.