

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
1070366-159577-VGP

Bijlage(n)
2

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Datum 16 december 2016
Betreft Evaluatie Drank- en Horecawet

Geachte voorzitter,

De Drank- en Horecawet (DHW) is in 2013 en 2014 ingrijpend veranderd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer in 2012 heb ik toegezegd om in 2016 de DHW te evalueren.¹ Tevens heb ik u toegezegd om - naast de decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten in 2013 en de leeftijdsgrensverhoging in 2014² - ook technische eisen rondom verkoop³ en mengvormen van horeca en retail ('blurring')⁴ te betrekken bij de evaluatie. Het afgelopen jaar is de wet geëvalueerd.

Als onderdeel van de evaluatie heb ik verschillende onderzoeken laten uitvoeren. De uitkomsten daarvan heb ik op verschillende momenten met uw Kamer gedeeld. Als bijlage bij deze brief treft u aan het laatste onderzoek dat ik heb laten uitvoeren in het kader van de evaluatie, te weten een onderzoek naar de kennis, houding en gedrag ten aanzien van de schadelijkheid van alcohol. Naast de onderzoeken die ik in 2016 speciaal voor de evaluatie heb laten uitvoeren, heb ik ook eerder uitgevoerde of aan u toegezegde onderzoeken betrokken bij de evaluatie, onder meer om trends in beeld te kunnen brengen. De feiten, cijfers en trends zet ik hieronder uiteen. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met betrokken partijen in het veld zoals burgemeesters, GGD'en, instellingen voor verslavingszorg, artsen, alcoholverstreckers, DHW-inspecteurs en kennisinstellingen en hebben de

¹ Motie Straus, TK 32 022, nr. 73.

² Handeling I 2012-2013, nr. 30-8 blz. 55 en Handelingen I 2011-2012, nr. 30-7- blz. 40

³ Naar aanleiding van het traject 'Beter en concreter'

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/28/kamerbrief-over-g4-plannen-die-leiden-tot-supermarktbars-en-cafewinkels>

overleggen met het Regulier Overleg Alcohol (ROA)⁵ in het teken gestaan van de evaluatie.

Eerder heb ik u laten weten dat ik voornemens was u nog dit jaar mijn voorlopige bevindingen te sturen, in plaats van de oorspronkelijk genoemde termijn van eerste kwartaal 2017. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand, waarmee ik tevens voldoe aan de twee in uw commissiebrief van 8 december jl. (kenmerk 2016Z23364) genoemde verzoeken.

Leeswijzer

In deze brief zal ik eerst op hoofdlijnen toelichten wat er in de huidige DHW staat. Vervolgens zal ik de belangrijkste uitkomsten van de voor de evaluatie gebruikte onderzoeken toelichten (cijfers, feiten, trends). De conclusies zijn geordend naar thema:

- Alcoholgebruik (jongeren en volwassenen);
- Leeftijdsgrens;
- Verstrekking;
- Toezicht;
- Overig.

Toekomstagenda

Daarna licht ik toe wat – op basis van de cijfers, feiten en trends - de agenda voor de toekomst zou moeten zijn. Het belangrijkste daarbij is de vraag 'wat is normaal alcoholgebruik'? De afgelopen jaren is ingezet op normverandering over alcoholgebruik onder de 18. Ik ben blij dat deze inzet zijn vruchten afwerpt en zal er op blijven hameren niet drinken voor je 18^e de norm is. Ook wil ik blijven inzetten op het voorkomen van alcoholgebruik onder jongeren (waaronder bingedrinken) en volwassenen. Dit wil ik bereiken via campagnes, het vergroten van kennis over de schadelijkheid van overmatig alcoholgebruik en door blijvend in te zetten op naleving van de regelgeving. Dit kan de al ingezette trend van dalende alcoholconsumptie verder versterken.

Ook de regelgeving zelf wil ik in het kader van de evaluatie van de Drank en Horecawet moderniseren. De huidige inrichtingseisen voor de horeca zijn soms niet meer van deze tijd. Daar waar onnodige eisen aan ondernemers worden gesteld wil ik de wet aanpassen. Ook wil ik de mogelijkheden verkennen om het toezicht op verkoop van alcohol via internet, evenals het verbod op prijsacties, te centraliseren. Op die manier wil ik het wetgevend kader moderniseren.

⁵ Deelnemende organisaties: Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, GGD Nederland, GGZ Nederland via VPN, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijke Slijters Unie, Nederlands Politie Instituut, Nederlandse Brouwers, NOC*NSF, Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisgebruik, Platform Vrijwilligersorganisaties Alcohol- en Drugspreventie, Productschap Wijn, Spirits.NL, STAP – Nederlands instituut voor Alcoholbeleid, Stichting Verantwoord Alcoholgebruik, Trimbos-instituut, Veilig Verkeer Nederland, Vereniging Drankenhandel Nederland/RND, Vereniging van de Nederlandse Groothandelaren in Dranken- en Horecabehoeften, VNO-NCW/MKB Nederland.
Waarnemers: Ministeries van Veiligheid en Justitie, Economische Zaken, Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

1. Huidige Drank- en Horecawet

De huidige Drank- en Horecawet (DHW) ziet toe op een verantwoorde verstrekking van alcohol in de openbare ruimte; geen alcohol aan minderjarigen en verantwoorde verstrekking aan volwassenen. Er worden in de wet regels gesteld in het belang van de (volks)gezondheid, maar ook in het kader van de openbare orde.

Een belangrijke basis voor het alcoholbeleid is dat het in de DHW verboden is alcohol te schenken in de horeca of een slijtersbedrijf uit te oefenen zonder een vergunning van de burgemeester. Hieruit vloeit voort dat er eisen worden gesteld aan de plek van waaruit alcohol wordt verstrekt (inrichtingseisen) en aan de verstrekker zelf (bv. opleidingseisen). De verkoop van zwak alcoholische dranken aan particulieren voor gebruik elders dan ter plaatse (zoals in een supermarkt) is zonder vergunning toegestaan voor een aantal winkels dat voldoet aan de uitzonderingen zoals genoemd in de wet⁶. De wet maakt bovendien uitzonderingen voor het schenken van alcohol door paracommerciële instellingen zoals sportverenigingen, scouting, studentenverenigingen, poppodia.

Het vermengen van horeca-activiteiten waarbij alcohol wordt verstrekt met retail activiteiten is op basis van de DHW verboden. Daarentegen maakt de DHW mogelijk dat burgemeesters uitzondering kunnen maken voor evenementen zodat daarbij alcoholverstrekking op tijdelijke basis toegestaan is.

Daarnaast is de minimumleeftijd van 18 jaar vastgesteld voor de verkoop van alcohol aan minderjarigen en voor het aanwezig hebben van alcohol op voor het publiek toegankelijke plaatsen zoals op straat of in de horeca. In de DHW is bepaald dat gemeenten toezien op deze en de andere bepalingen in de wet. In de wet is tevens vastgelegd dat gemeenten elke vier jaar een preventie- en handhavingplan alcohol opstellen, dat in ieder geval uit de vier in de DHW benoemde onderdelen bestaat⁷. Ten slotte kunnen gemeenten aanvullende maatregelen nemen, zoals het vaststellen van een minimumleeftijd voor de toegang tot bepaalde horecabedrijven of het verbieden van happy hours of bepaalde prijsacties.

⁶ Het is verboden in de uitoefening van een ander bedrijf dan het slijtersbedrijf zwak-alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse aan particulieren te verstrekken. Uitzonderingen:

- a. een winkel waarin in overwegende mate levensmiddelen of tabak en aanverwante artikelen of uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken al dan niet tezamen met alcoholvrije dranken worden verkocht;
- b. een warenhuis met een levensmiddelenafdeling met een vloeroppervlakte van ten minste 15 m² waarop een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte eetwaren wordt verkocht;
- c. een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin hoofdzakelijk gereede eetwaren voor gebruik ter plaatse en elders dan ter plaatse plegen te worden verkocht, niet zijnde een horecalokaliteit.

⁷ Deze vier onderdelen zijn:

- wat de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol zijn;
- welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen;
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingacties worden ondernomen;
- welke resultaten behaald dienen te worden.

2. Feiten, cijfers en trends

Zoals hiervoor aangegeven, heb ik voor de evaluatie gebruik gemaakt van de uitkomsten van diverse onderzoeken. Hieronder beschrijf ik de belangrijkste conclusies daarvan, geordend naar thema.

2.1 Alcoholgebruik (jongeren en volwassenen)

Voor de cijfers en trends over het alcoholgebruik van zowel jongeren als volwassenen heb ik gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken:

- *Jeugd en Riskant gedrag 2016*, Peilstationsonderzoek, Trimbos-instituut, 2016⁸
- *Middelengebruik onder studenten van 16-18 jaar op het MBO en HBO 2015*, Trimbos-instituut, 2016⁹
- *Onderzoek Drinkgedrag Jongeren*, Youngworks, 2016¹⁰
- *Factsheet Alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen van 2007 tot en met 2015*, NSCK en Reinier de Graaf Groep, Universiteit Twente, Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP, 2016¹¹
- *Alcoholvergiftigingen en ongevallen met alcohol*, VeiligheidNL, 2016¹²
- *Nationale Drug Monitor – jaarbericht 2016*, Trimbos-instituut, 2016¹³
- *Kerncijfers verslavingszorg 2015*, LADIS, 2016¹⁴

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

2.1.1 Jongeren

De laatste jaren zien we een verandering in het drinkgedrag van jongeren. Nederlandse jongeren werden in 2006 nog bestempeld als “de zuipschuiten van Europa”; ze dronken vroeg, vaak en veel. Nu, tien jaar later, zijn de cijfers een stuk positiever. Jongeren starten op latere leeftijd met drinken, er zijn minder jongeren die alcohol drinken en ze zijn minder vaak dronken. De startleeftijd van alcoholgebruik¹⁵ ging omhoog van het 12^e levensjaar in 2003 naar 13,2 jaar in 2015. In 2011 had 66% van de 12-tot en met 16-jarige scholieren ooit alcohol gedronken, in 2015 was dit gedaald naar 45%. De daling in de alcoholconsumptie doet zich nagenoeg in alle leeftijdsgroepen voor. Oók de 16-jarigen hebben hun drinkgedrag aangepast. Had in de hele periode tussen 1999 en 2011 een stabiele driekwart van de 16-jarigen in de afgelopen maand gedronken, in 2015 was dit gedaald naar 59%.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-rapport-jeugd-en-riskant-gedrag-2015>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten/kamerstukken/2016/09/14/kamerbrief-over-onderzoek-naar-middelengebruik-onder-studenten-op-mbo-hbo>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/05/beantwoording-kamervragen-over-een-toename-van-het-aantal-comazuipers>

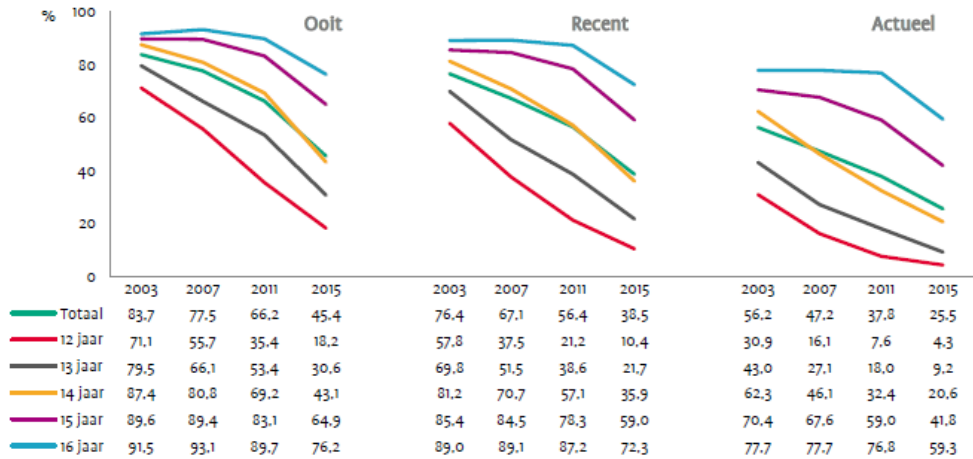
¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/03/kamerbrief-over-ndm-jaarbericht-2016-en-reactie-toezeggingen>

¹⁴ <http://www.ggznederland.nl/uploads/assets/Werkdocument%20KC%202015%20.pdf>

¹⁵ scholieren van 12 t/m 16 jaar

Trends in het gebruik van alcohol naar leeftijd, vanaf 2003

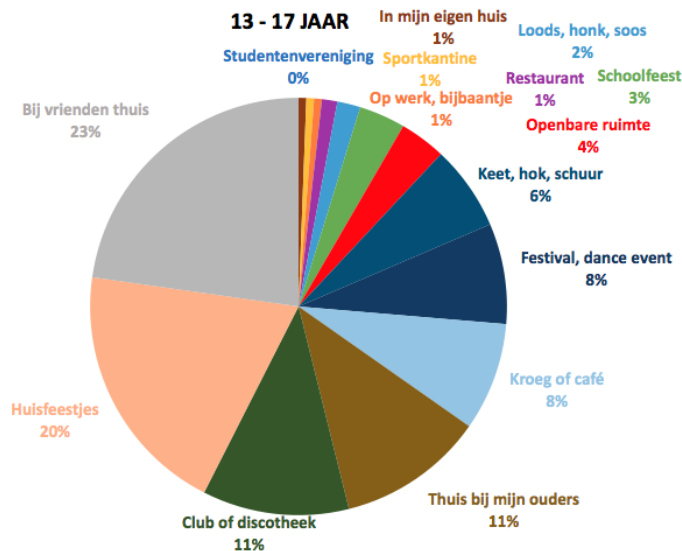


Percentage gebruikers ooit in het leven (links), recent (in het laatste jaar, midden) en actueel (in de laatste maand, rechts).

Bron: Peilstationsonderzoek Scholieren/Leefstijlmonitor, Trimbos-instituut i.s.m. RIVM, 2015

Het grootste deel van totale alcoholconsumptie door drinkende jongeren (13-23 jaar) vindt plaats in de thuissituatie. Bij jongeren in de leeftijd van 13 tot 17 jaar betreft het vooral bij vrienden thuis (23%), huisfeestjes (20%) of thuis bij ouders (11%). Jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar drinken hun alcohol voornamelijk bij vrienden thuis (18%), in een kroeg of café (15%) en op huisfeestjes (14%).

Totale alcoholconsumptie door jongeren van 13-17 jaar onderverdeeld naar setting



Bron: Onderzoek Drinkgedrag Jongeren, Youngworks, 2016

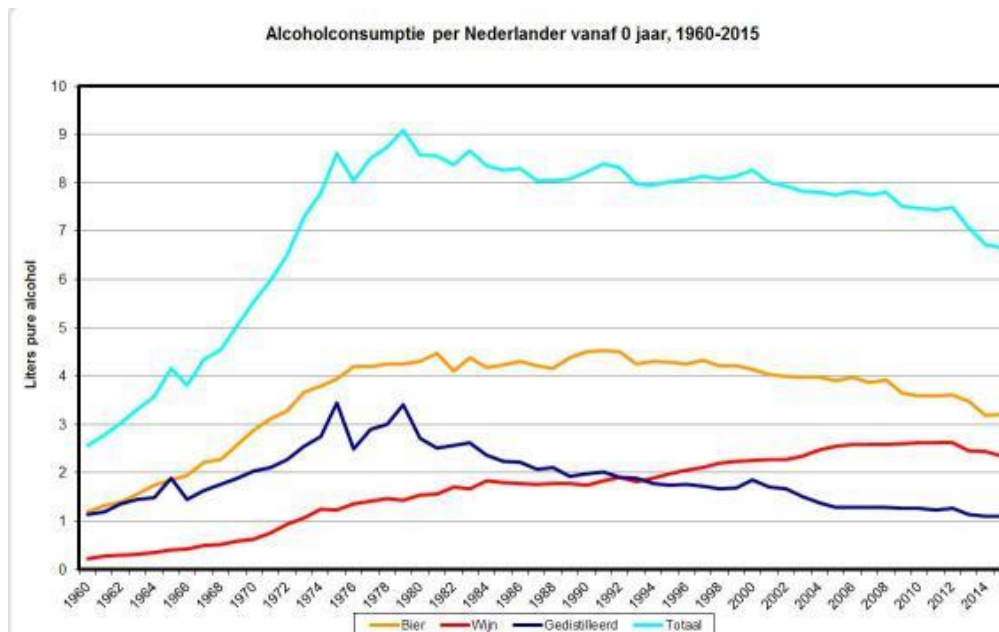
Dit zijn positieve cijfers maar we zijn er nog niet. Er is nog steeds een grote groep jongeren die start met drinken voor hun 18e. Van alle leerlingen van 12 tot en met 16 jaar in het voortgezet onderwijs heeft 45% ooit alcohol gedronken. In groep 7 en 8 van de basisschool heeft één op de acht leerlingen (13%) al eens gedronken. Wat ook opvalt, is dat wanneer jongeren eenmaal gaan drinken, ze vaak grote hoeveelheden alcohol nuttigen. Als we kijken naar de scholieren die de afgelopen maand alcohol hebben gedronken, dan zien we dat bij deze groep bingedrinken veel voorkomt (72% van de jongens en 67% van de meisjes).

In 2015 zijn in Nederland 931 jongeren onder de 18 jaar in het ziekenhuis behandeld door een kinderarts als gevolg van alcoholgebruik. In 74%¹⁶ van de gevallen ging het om een alcoholvergiftiging. Er was sprake van een toename ten opzichte van 2014. De gemiddelde leeftijd van de opgenomen jongeren is in de loop der jaren gestegen. In 2015 lag de gemiddelde leeftijd op 15,4 jaar, in 2007 was dat nog 14,9 jaar. Er worden minder jonge jongeren opgenomen dan voorheen. In 2007 was 39% van deze jongeren jonger dan 15 jaar. In 2015 was dat 22%. Van alle jongeren had 45% thuis bij derden (bijvoorbeeld bij een vriend) alcohol gedronken. In bijna 60% van de gevallen kwam de alcohol via vrienden (59%). De jongeren dronken vooral sterke drank (incl. likorettes).

Wanneer jongeren zelf geen alcohol (kunnen) kopen, zijn het vaak ouders en vrienden die hen alcohol geven.

2.1.2 Volwassenen

Als we een blik werpen op de afgelopen tientallen jaren, dan wordt zichtbaar dat we in Nederland langzaam maar zeker steeds minder drinken.¹⁷

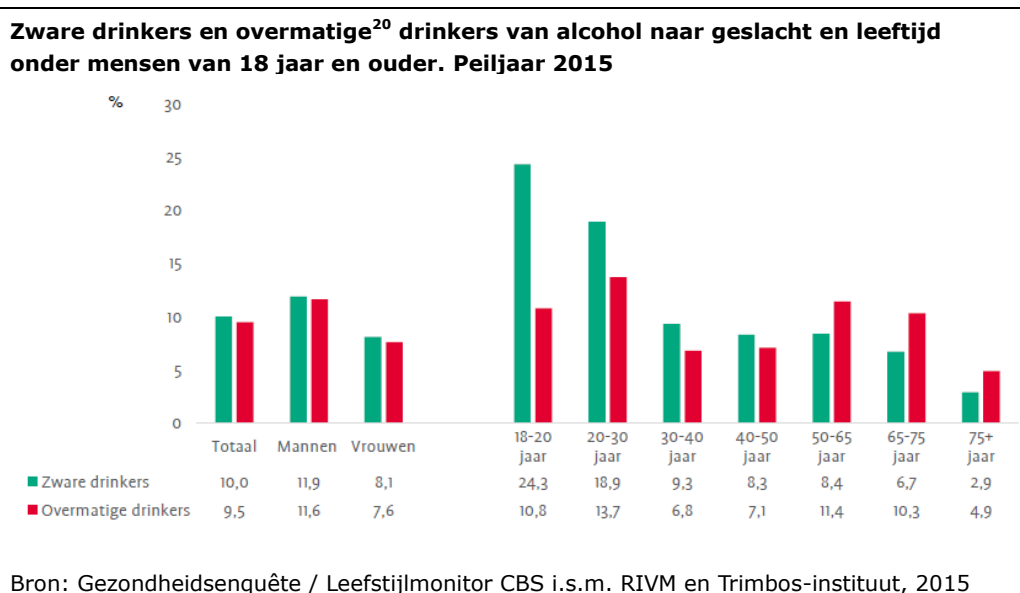


¹⁶ 691 jongeren

¹⁷ Onderstaande grafiek geeft de gemiddelde alcoholconsumptie van de Nederlander (inclusief kinderen en niet-drinkers) weer in liters pure alcohol.

Momenteel drinken acht op de tien Nederlanders alcohol. Het wordt door volwassenen van alle leeftijden gebruikt. Vanaf 75 jaar neemt het aantal drinkers af. Het gemiddeld aantal glazen alcohol dat een alcoholconsument van 18 jaar of ouder drinkt, was in 2015 1,3 per dag.

Eén op de tien volwassenen viel in 2015 in de categorie 'zware drinker'.¹⁸ Vooral binnen de leeftijdsgroep 18 tot 30 jaar wordt erg veel gedronken.¹⁹



Bij bijna de helft (45%) van alle mensen in de verslavingszorg is alcohol de primaire oorzaak van de zorgvraag. Alcoholverslaafden zijn hiermee veruit de grootste groep in de verslavingszorg.

Het aantal jongvolwassenen dat op de afdeling Spoed Eisende Hulp van een ziekenhuis belandt en wordt behandeld als gevolg van alcoholgebruik, is in 2015 toegenomen.

2.2. Leeftijdsgrens

Voor cijfers en trends over de (naleving van de) nieuwe leeftijdsgrens van 18 jaar heb ik gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken:

- *Campagne effectonderzoek 2015 NIX18*, Ministerie van Algemene Zaken, 2016
- *Onderzoek Kooppogingen alcohol door jongeren*, Intraval, 2015²¹
- *Alcohol- en tabaksverkoop aan jongeren 2015*, Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2015²²

¹⁸ Zware drinkers zijn mannen die minstens één keer per week 6 of meer glazen alcohol drinken op één dag of, voor vrouwen, 4 glazen.

¹⁹ Momenteel laat ik onderzoek doen naar de groep 55-plussers om te bezien of alcoholgebruik onder deze groep een groeiend probleem vormt.

²⁰ Overmatige drinkers: meer dan 21 glazen per week (mannen) of meer dan 14 glazen per week (vrouwen).

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/22/kamerbrief-over-aankoopogingen-alcohol-door-jongeren>

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/19/kamerbrief-voortgang-alcoholbeleid-en-nalevingcijfers-leeftijdsgrens-alcohol-en-tabak>

- *Kopen en verkrijgen van alcohol door jongeren*, Intraval en Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2016²³
- *Alcohol- en tabaksverkoop aan jongeren 2016*, Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2016²⁴
- *Het effect van de verhoging van de leeftijdsgrens voor alcohol van 16 naar 18 jaar*, Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2016²⁵
- *Naleving van de leeftijdsgrens voor alcohol in ketensupermarkten*, Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2016²⁶

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

Sinds de start van de NIX18 campagne eind 2013 staat deze nieuwe norm vrij stevig. Uit effectevaluaties van de NIX18 campagne blijkt dat 93% van de ouders en jongeren bekend is met het begrip NIX18. Een ongeveer even grote groep kent het logo en de slogan.

Ten tijde van de NIX18 campagne zijn steeds meer Nederlanders het normaal gaan vinden dat jongeren niet roken en drinken voor hun 18^{de}. Dat geldt vooral voor jongeren en ouders (een stijging van 7% sinds start campagne eind 2013). Sinds 2013 is er een stijging onder alle doelgroepen van het aandeel dat positief staat tegenover het maken van de NIX afspraak: van de ouders staat 62% positief tegenover de afspraak, van de jongeren 48%. 37% van de jongeren geeft aan de afspraak ook daadwerkelijk te maken met hun ouders (een stijging van 16% sinds start campagne).

Het aantal ouders dat aangeeft dat hun kind geen alcohol drinkt, is gestegen tot 64% (een stijging van 17% sinds start campagne eind 2013). Het aandeel jongeren dat aangeeft niet te drinken, is gestegen tot 64% (een stijging 8% sinds start campagne eind 2013).

In 2015 was een daling te zien in het aantal pogingen dat jongeren (14 – 17 jaar) doet om alcohol te kopen. Het aantal 14/15-jarigen dat wel eens alcoholhoudende dranken koopt is gedaald van 9% in 2011 naar 1% in 2015. Bij 16/17-jarigen is dit gedaald van 78% in 2011 naar 10% in 2015²⁷.

De jongeren die alcoholhoudende dranken proberen te kopen, doen dit met name in horecagelegenheden. Het aantal *geslaagde* aankoop pogingen door 16/17-jarigen is verreweg het hoogste in de horeca.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/02/01/kopen-en-verkrijgen-van-alcohol-door-jongeren>

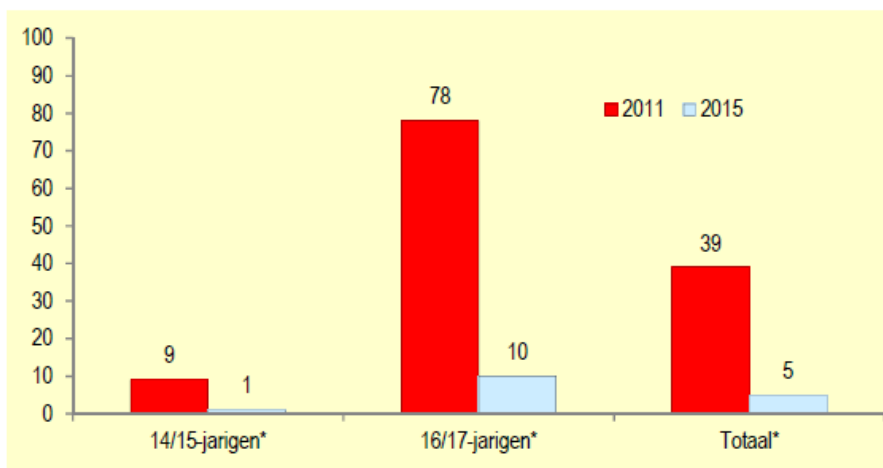
²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/06/kamerbrief-over-naleving-leeftijdsgrens-alcohol-en-tabak-2016>

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/06/kamerbrief-over-naleving-leeftijdsgrens-alcohol-en-tabak-2016>

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

²⁷ In 2011 mocht deze groep wel zwak alcoholhoudende dranken kopen

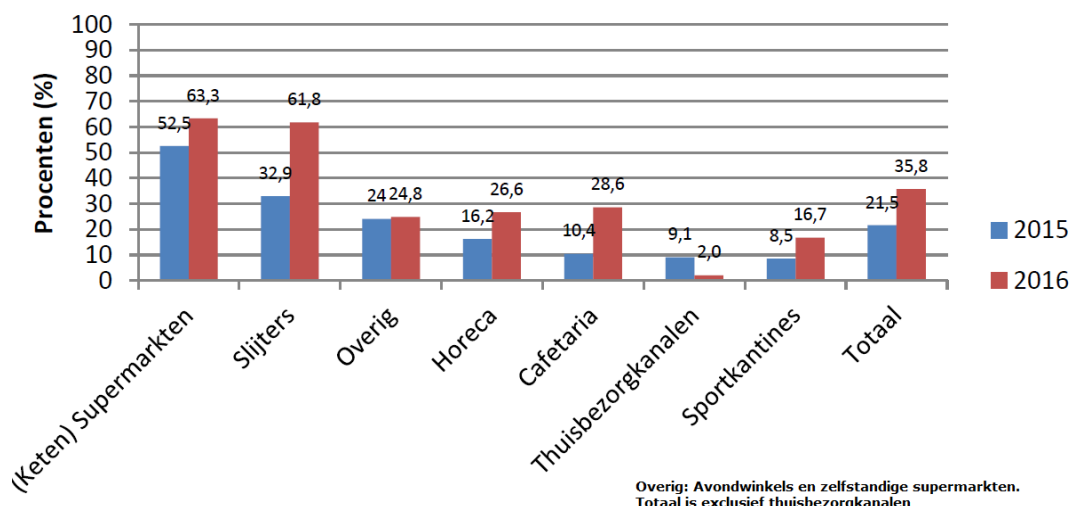
Alcoholhoudende dranken voor zichzelf of anderen kopen en proberen te kopen (in %)²⁸



* Significant verschil tussen 2011 en 2015, $p < 0,05$.

De naleving van de leeftijdsgrens alcohol door verstrekkers is in 2016 verbeterd ten opzichte van 2015. Er bestaan echter grote verschillen in de naleving tussen verschillende verkoopkanalen. Met name ketensupermarkten en slijters hebben de naleving redelijk op orde. De rest van de verkoopkanalen heeft de naleving nog steeds erg slecht op orde, het thuisbezorgkanaal scoort het slechtst (2%). Het gemiddelde landelijk nalevingspercentage blijft steken op een krappe 36%. Tussen ketensupermarkten onderling zitten ook grote verschillen. De nalevingspercentages variëren van 22,6% tot 86,7%. Hetzelfde geldt voor slijters. Het nalevingspercentage voor zelfstandige slijters betreft 28,0%, het percentage voor ketenslijters 80,9%.

Naleving leeftijdsgrens alcohol voor diverse verkoopkanalen in 2015 en 2016



²⁸ N=504 -2.950

De naleving bij aankoopogingen van 15-jarigen door de jaren heen is in kaart gebracht om zo het effect van de leeftijdsgrensverhoging voor alcohol van 16 naar 18 jaar in kaart te brengen. Die naleving is als volgt:

Naleving bij 15-jarigen	Zomer 2011	Najaar 2013	Najaar 2014	Voorjaar 2016
gemiddelde naleving in %	28,2	46,5	55,7	73,9

Hieruit blijkt dat het gemiddelde nalevingscijfer van 2016 (toen de leeftijdsgrensverhoging ruim 2 jaar van kracht was) significant hoger is dan vóór de verhoging van de leeftijdsgrens.

Vanaf 2011 zit de naleving voor de leeftijdsgrens voor alcohol bij 15-jarigen aspirant kopers in een stijgende lijn.

2.3 Verstrekking

Voor het onderwerp verstrekking van alcohol is gekeken naar:

- *Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet*, Pro Facto, 2016²⁹
- *Evaluatie LEC-SVH*, Pro Facto, 2016³⁰
- *Effecten van scenario's met betrekking tot blurring alcoholverkoop en alcoholverbruik*, Ecorys, 2016³¹
- *Blurring nader bekeken. Een Europese vergelijking van wettelijke restricties, verkooppunten en beschikbaarheid*, Trimbo-instituut, 2016³²

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

Er is veel onduidelijkheid over de voorschriften waaraan inrichtingen moeten voldoen. De eisen in het Besluit DHW en het Bouwbesluit regelen op punten dezelfde onderwerpen, maar geven hieraan een verschillende invulling. Dit leidt tot onduidelijkheid bij ondernemers en gemeenten wat extra tijd en kosten met zich meebrengt voor deze partijen. Het onderzoek van Pro Facto geeft aan dat bepaalde eisen overlappen met die in het Bouwbesluit of verouderd zijn en kunnen worden geschrapt. Dit betreffen o.a. eisen over minimale hoogte, aanwezigheid van elektriciteit, de kwaliteit van drinkwater, bepalingen over toiletten en de uitzonderingsmogelijkheid voor monumenten. Andere eisen zouden behouden moeten blijven, waarbij moet worden bezien welk belang deze dienen (sociaal hygiënisch of een ander) en waar deze in de wetgeving opgenomen dienen te worden.

²⁹

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten/kamerstukken/2016/10/03/kamerbrief-bij-de-onderzoeken-over-alcoholgebruik-en-drank-en-horecawet>

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

³¹

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten/kamerstukken/2016/10/03/kamerbrief-bij-de-onderzoeken-over-alcoholgebruik-en-drank-en-horecawet>

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/05/aanbiedingsbrief-over-onderzoek-invloed-ophoging-alcoholleeftijd-op-drugsgebruik-en-verkennend-onderzoek-blurring>

Over blurring (oftewel functievermenging, in dit geval in combinatie met de verkoop / het schenken van alcoholhoudende drank) biedt de wetenschap weinig harde resultaten. In beide studies geven experts aan te verwachten dat het toestaan van blurring zal leiden tot een toename van verkooppunten van alcohol. Met name vanuit gezondheidsperspectief zien deze experts dit als een negatieve ontwikkeling, daar het terugdringen van alcoholgebruik en bescherming van kwetsbare groepen zoals ex verslaafden en jongeren juist gebaat zou zijn met een afname van het aantal verkooppunten en een aparte status voor het product 'alcoholhoudende drank'. Beide studies bieden verder een quick scan van regelgeving in het buitenland, dit biedt interessante inzichten maar hieruit kunnen (nog) geen harde conclusies worden getrokken.

2.4 Toezicht

Voor cijfers en trends over het toezicht en handhaving van de DHW heb ik gebruik gemaakt van:

- *Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet*, Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP, 2014³³
- *Plannen in kaart*, Intraval, 2015³⁴
- *Zicht op toezicht*, Intraval, 2016³⁵
- *Resultaten enquête toezichthouders Drank- en Horecawet*, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid CCV, 2016³⁶

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

Gemeenten treden steeds meer op wanneer verstrekkers zich niet aan de wet houden. Zo nam het aantal geldboetes en bestuurlijke waarschuwingen flink toe.

Aantal boetes aan verstrekkers door gemeenten (2013 - april 2016)³⁷

	2013	2014	2015	2016 (t/m april)
Supermarkten	4	13	24	8
Slijterijen	1	6	14	9
Horeca	17	93	128	54
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	1	8	10	6
Thuisbezorgkanalen	0	0	0	1
Sportkantines	0	7	4	3
Overige verkooppunten	7	21	43	12
Totaal	30	148	223	93

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/09/25/kamerbrief-over-stand-van-zaken-gemeentelijke-preventie-en-handhavingsplannen-en-toezicht-dhw>

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/05/06/kamerbrief-over-onderzoek-preventie-en-handhavingsplannen-drink-en-horecawet-dhw-2015>

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/27/aanbiedingsbrief-bij-diverse-onderzoeksrapporten-over-alcohol>

³⁷ Cijfers zijn niet geheel representatief. Het blijkt voor veel gemeenten zeer lastig te zijn om deze gegevens aan te leveren; het vergt het nodige uitzoekwerk of het is helemaal niet vastgelegd. Daarnaast zijn niet alle gemeenten op hetzelfde moment gestart met het uitvoeren van controles.

Aantal waarschuwingen aan verstrekkers door gemeenten (2013 - april 2016)³⁸

	2013	2014	2015	2016 (t/m april)
Supermarkten	31	132	224	59
Slijterijen	15	67	131	38
Horeca	453	898	1.395	503
Cafetaria, snackbar, shoarmazaak	45	158	219	72
Thuisbezorgkanalen	0	2	15	2
Sportkantines	39	187	184	104
Overige verkooppunten	34	65	95	65
Totaal	617	1.509	2.263	843

Ook zien we een toename in het aantal door gemeenten aan jongeren opgelegde boetes, HALT-straffen en waarschuwingen wanneer jongeren zich niet aan de wet hielden.

Aantal aan jongeren opgelegde boetes, HALT-straffen en waarschuwingen door gemeenten (2013 - april 2016)

	2013	2014	2015	2016 (t/m april)
Boetes	137	354	1.104	349
HALT-straffen	727	797	902	247
Waarschuwingen	176	629	1.075	477

Het aantal fte's dat gemeentes speciaal beschikbaar hebben voor het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de DHW loopt uiteen van 0 tot 12. Bijna twee vijfde van de gemeenten heeft tussen de 0,01 en 0,5 fte's beschikbaar – dit betreft vooral de kleine(re) gemeenten – terwijl 4,5% van de gemeenten (middelgrote gemeenten) vier of meer fte's heeft. Met name door kleinere gemeenten wordt veel samengewerkt met buurgemeenten.

Van de 350 gemeenten met een preventie- en handhavingsplan heeft inmiddels 60% alle vier de wettelijk verplichte onderdelen in hun plan opgenomen. 40 gemeenten hebben nog steeds geen preventie- en handhavingsplan vastgesteld.

Het merendeel (81%) van de gemeenten is van mening dat de nieuwe toezichtstaak hen meerwaarde biedt. Een groot deel (82%) van de gemeenten vindt dat zij over voldoende (adequate) instrumenten beschikken om de naleving van de DHW te handhaven. Daarnaast is het merendeel van de gemeenten van mening dat de BOA's in hun gemeente over de juiste bevoegdheden (90%) en competenties (92%) beschikken.

Gemeenten ervaren ook knelpunten bij het uitvoeren van het toezicht op de DHW: 54% ervaart één of meerdere knelpunten. Het gaat dan om: weinig tijd (47%); weinig financiële middelen (46%); (te) weinig BOA's (33%); en (te) weinig BOA's met de juiste bevoegdheden en competenties (26%).

³⁸ Idem.

Blurring gaat volgens 74% van de geïnterviewde toezichthouders DHW (een negatief) effect hebben op de werkzaamheden van de toezichthouder. 88% van geïnterviewde toezichthouders vindt dat wederverstrekking door een meerderjarige in de publieke ruimte (zoals een sportkantine of een festival) strafbaar zou moeten worden gesteld in de wet. 55% geeft aan zich niet of slechts soms gesteund te voelen door de burgermeester, meestal omdat de belangen in de betreffende gemeenten ergens anders liggen (lokale belangenverstrengeling).

47% van de gemeenten hanteert een verbod op happy hours. Veel minder gemeenten (16,5%) hanteren een verbod op prijsacties (bijvoorbeeld in de detailhandel).

2.5 Overig

Tot slot zijn de volgende twee studies gedaan die van belang zijn voor de evaluatie:

- *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*, RIVM, 2016³⁹
- *Beleidsverkenning Kennisniveau schadelijkheid van alcohol*, GfK, 2016⁴⁰

De maatschappelijke kosten en baten analyse van alcoholconsumptie voor de Nederlandse samenleving (MKBA) stelt dat alcoholgebruik jaarlijks netto tussen de 2,3 en 2,9 miljard euro kost. Kosten kunnen bijvoorbeeld ontstaan door zorgkosten, een lagere arbeidsproductiviteit, inzet van politie en justitie, en verkeersongevallen. Baten zijn de accijnzen voor de overheid, maar ook het geluksgevoel dat consumenten kunnen ontlenen aan alcohol, is in dit onderzoek in geld uitgedrukt.

Na publicatie is discussie ontstaan over deze studie en de onderzoekers onderkennen dat de onzekerheid over de hoogte van het consumentensurplus (geluksgevoel) en de private kosten groter is dan in het rapport aangegeven. Er is dus een grotere bandbreedte voor het netto effect van alcohol op de samenleving dan het rapport liet zien.

De onderzoekers geven overigens aan dat de verschillen van inzicht slechts in beperkte mate invloed hebben op de doorrekening van beleidsmaatregelen. De onderzoekers stellen dat, ook met de kritische aannames, de balans van beleidsmaatregelen zoals verhogen accijns, reduceren van het aantal verkooppunten en het verbieden van alcoholreclame voor de Nederlandse samenleving positief zijn. Met name voor de prijsmaatregel valt, zo geeft deze studie aan, met het oog op winst voor de Nederlandse maatschappij veel te zeggen.

Uit de studie naar het kennisniveau van Nederlanders over de schadelijkheid van alcoholgebruik blijkt dat alcoholgebruik over het algemeen sociaal geaccepteerd is. De houding ten opzichte van alcohol en de associaties hiermee kent duidelijk twee kanten: matig alcoholgebruik wordt met name geassocieerd met positieve zaken (gezelligheid, lekker). Grote hoeveelheden alcohol worden in het algemeen wel negatief beoordeeld.

De schadelijke gevolgen van alcoholconsumptie op de gezondheid worden onderschat. Bekende risico's zijn die voor de lever en hersenschade. Het risico op bijvoorbeeld kanker is minder bekend. Men is van mening dat risico's vooral bij de

39

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten/kamerstukken/2016/10/03/kamerbrief-bij-de-onderzoeken-over-alcoholgebruik-en-drank-en-horecawet>

⁴⁰ bijlage bij deze brief

jeugd liggen en dat daarom met hen afspraken gemaakt moeten worden over verantwoord gebruik.

Meer kennis over gezondheidsrisico's lijkt bij jongeren (16/17 jarigen) een relatie te hebben met de hoeveelheid alcohol die ze drinken. Driekwart van de jongeren vindt het gebruik van alcohol ongezond. Jongeren geven aan zich aan afspraken over alcoholgebruik te houden ook wanneer hun ouders niet in de buurt zijn. Hoeveel volwassenen drinken, wordt vooral beïnvloed door het aantal glazen dat als 'normaal' gezien wordt (maximaal gemiddeld 1,3 glas per dag). Een biertje of wijntje bij de kapper wordt door een ruime meerderheid van de Nederlanders (78%) als niet normaal getypeerd. Circa de helft vindt niet dat er alcohol kan worden geschonken in sportkantines.

Bij deze brief sluit ik een *infographic* met een overzicht van de voor mij belangrijkste feiten en trends uit de onderzoeken waar ik gebruik van heb gemaakt bij de evaluatie.

3. Een agenda voor de toekomst

De cijfers hierboven geven een voorzichtige positieve trend weer in de consumptie van alcohol. Zowel jongeren als volwassenen zijn de afgelopen jaren minder gaan drinken. U zult begrijpen dat ik content ben met deze ingezette gedragsverandering. De afgelopen jaren heeft het alcoholbeleid zich geconcentreerd op de jeugd. Dat werpt zijn vruchten af. Bovendien lijkt de verandering onder jongeren versterkt door de wijziging van de leeftijdsgrens. Maar we zijn er nadrukkelijk nog niet. Er is een aantal uitdagingen dat ik zou willen agenderen voor de toekomst.

3.1 Alcoholgebruik jongeren

Er zijn nog steeds veel jongeren die starten met drinken voor hun 18e. Dit baart mij zorgen. Alcoholgebruik door jongeren is extra schadelijk. Jongeren zijn in de groei en alcoholgebruik beïnvloedt de fysieke en mentale ontwikkeling negatief. Alcohol vermindert schoolprestaties en maakt jongeren kwetsbaar voor ongewenste ervaringen zoals (seksueel) geweld. Het blijft zaak dat we ons er voor inspanssen dat jongeren alcoholgebruik uitstellen tot hun 18e. Het wijzigen van een norm vergt tijd. We zijn inmiddels goed op weg, maar zullen ons hier de komende jaren voor moeten blijven inspanssen.

3.2 Bingedrinken

Het fenomeen bingedrinken⁴¹ blijft een aandachtspunt voor de komende jaren. De groep jongeren die alcohol drinkt, is de afgelopen jaren afgenomen. Maar binnen die groep die wél alcohol drinkt (namelijk 26%⁴²), blijft het aandeel bingedrinkers erg hoog, maar liefst 70%⁴³. Het aantal jongeren – maar ook jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar – dat op de afdeling Spoed Eisende Hulp van een ziekenhuis belandt en wordt behandeld als gevolg van alcoholgebruik, is in 2015 toegenomen. Dit blijft een groot punt van zorg dat onze aandacht behoef.

⁴¹ Het drinken van vijf of meer glazen alcohol bij één gelegenheid

⁴² Een kwart van de leerlingen van 12 tot en met 16 jaar (26%) heeft in de maand voorafgaand aan het onderzoek alcohol gedronken (Bron: Jeugd en Riskant gedrag 2015, Trimbos-instituut, 2016)

⁴³ Zeven van de tien scholieren van 12 t/m 16 jaar (70%) die alcohol drinken heeft in de maand voorafgaand aan het onderzoek weleens 5 glazen of meer gedronken bij één gelegenheid (Bron: Jeugd en Riskant gedrag 2015, Trimbos-instituut, 2016)

3.3 Rol ouders

Uit de gesprekken die tijdens het evaluatietraject zijn gevoerd, blijkt een breed maatschappelijk draagvlak voor de leeftijdsgrens van 18 jaar. Het is opvallend dat in een paar jaar tijd - de NIX18 campagne startte drie jaar geleden - deze nieuwe norm vrij stevig staat. Steeds meer Nederlanders vinden het normaal dat jongeren niet roken en drinken voor hun 18^{de} en meer ouders en kinderen maken de NIX afspraak. Uit de cijfers over de sociale beschikbaarheid van alcohol blijkt echter dat we er nog niet zijn. De sociale beschikbaarheid is nog groot. Wanneer jongeren drinken, zijn vaak de ouders en vrienden degenen die hen deze alcohol geven. Zo krijgt een kwart van de scholieren die alcohol drinken dit meestal van ouders. We moeten dus blijven inzetten op de sociale norm 'geen alcohol onder de 18'. Zodat ouders en meerderjarige vrienden van onze jeugd zich beter gaan houden aan de norm NIX18. De komende tijd ga ik binnen de NIX18 campagne nog meer inzetten op de rol van ouders en bewustwording over de schadelijkheid van alcohol.

3.4 Meer weten over schadelijke effecten

Onder een groot deel van de volwassenen is het gebruik van alcohol sociaal geaccepteerd als iets wat bij het (dagelijkse) leven hoort. Alcohol wordt onder meer geassocieerd met 'gezelligheid' en 'lekker'. Tachtig procent van de Nederlanders drinkt alcohol. Het gemiddeld aantal glazen dat een volwassene drinkt is 1,3 glazen per dag. Eén op de tien volwassenen viel in 2015 in de categorie 'zware drinker'.⁴⁴ Alcohol wordt op veel plekken verstrekt en is op allerlei momenten aanwezig. Ook op andere wijzen wordt men met alcohol geconfronteerd, bijvoorbeeld via reclame.

Tegelijkertijd constateer ik dat er steeds meer bekend wordt over de schadelijkheid van alcohol. Op basis daarvan heeft de Gezondheidsraad de alcoholrichtlijn aangepast, volwassenen wordt geadviseerd om het alcoholgebruik zeer te beperken. Het advies luidt: liever helemaal geen alcohol en anders hooguit 1 glas per dag.⁴⁵

De stof alcohol (ethanol) is een kankerverwekkende stof (carcinogeen). Het drinken van 1 glas alcohol per dag verhoogt al de kans op kanker. Men loopt ook bij weinig alcohol een verhoogd risico op een hoge bloeddruk, een hersenbloeding, leveraandoeningen, orgaanbeschadigingen en verslaving.⁴⁶ Alcoholgebruik leidt tot een verhoogd risico op betrokkenheid bij ongelukken, op psychische stoornissen en psychosociale problematiek. Ook heeft alcoholgebruik een ontremmend effect; een aanzienlijk deel van de overlast- en geweldsincidenten dat plaatsvindt, is alcoholgerelateerd. Door langdurig gebruik van alcohol kan lichamelijke en geestelijke afhankelijkheid optreden. Bij 45% van alle mensen in de verslavingszorg is alcohol de primaire oorzaak van de zorgvraag.

Ik acht het dan ook van belang dat meer mensen kennis hebben en zich bewust zijn van de schadelijkheid van alcoholgebruik en hun drinkgedrag daarop aanpassen. De schadelijke gevolgen van alcoholconsumptie op de gezondheid worden onderschat, zo blijkt uit recent onderzoek⁴⁷. Nederlanders zijn redelijk goed op de hoogte van de risico's van alcoholgebruik voor leveraandoeningen en hersenschade. Maar men is nog steeds minder bekend met de risico's op hart- en

⁴⁴ Zware drinkers zijn mannen die minstens één keer per week 6 of meer glazen alcohol drinken op één dag of, voor vrouwen, 4 glazen.

⁴⁵ Richtlijnen gezonde voeding, Gezondheidsraad, 2015

⁴⁶ Website Trimbos-instituut

⁴⁷ Kennis, houding en gedrag ten aanzien van de schadelijkheid van alcohol, GfK, 2016

vaatziekten en op kanker. Risico's van alcoholgebruik worden vooral op anderen geprojecteerd, men maakt zich weinig zorgen over het eigen drankgebruik. Hoeveel volwassenen drinken, wordt vooral beïnvloed door het aantal glazen dat als 'normaal' gezien wordt.

3.5 Wijzigende maatschappelijke opvattingen

Naar mijn idee moeten we als samenleving ook kritisch kijken naar de plek van alcohol in onze maatschappij. De discussie gaat dan over de vanzelfsprekendheid van het schenken van alcohol tijdens allerlei gelegenheden. Diverse medische professionals - zoals kinderartsen, spoedeisende hulp artsen, en professionals uit de verslavingszorg - vragen bij mij aandacht voor de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik en voor de overlast die alcoholgebruik met zich meebrengt.⁴⁸ Ook in de (sociale) media zien we dat er meer vraagtekens worden gesteld bij (de schadelijke gevolgen van) alcoholgebruik.

3.6 Naleving leeftijdsgrens

De jongeren die een poging doen om alcohol te kopen, slagen daar relatief makkelijk in. De naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers is in 2016 verbeterd, desalniettemin slaagt bijna tweederde (64%) van de jongeren er nog in om alcohol te kopen in de verschillende verkoopkanalen. In ca. 3/4 van de aankoop pogingen in de horeca krijgt een jongere nog steeds alcohol mee. Bij sportkantines geldt dat voor 83% van de 17-jarigen.

Uit de onderzoeken blijkt dat het wel goed mogelijk is, 'nee' verkopen aan minderjarigen. Zo behalen 7 van de 18 supermarktketens een nalevingspercentage hoger dan 70%, waarvan 2 ketens hoger dan 80% scoorden. Het nalevingspercentage van de ketenslijters is ook hoger dan 80%. Dat zijn mooie resultaten en bewijzen dat waar een wil, ook een weg is. Ik hoop dat andere partijen zich hier aan optrekken en dat door uitwisseling van goede voorbeelden, verstrekkers hun naleving beter op orde brengen.

Omdat de naleving tussen en ook binnen branches sterk verschilt, wil ik focus aanbrengen op de verstrekkers waar de naleving slecht op orde is. Onlangs heb ik de nalevingcijfers van de supermarktbranche op ketenniveau gepresenteerd evenals het verschil in nalevingspercentage tussen ketenslijters enerzijds en zelfstandige slijters anderzijds. De komende jaren komen andere - veel slechter presterende - verkoopkanalen zoals de horeca of sportkantines in aanmerking voor een dergelijk onderzoek. Daarnaast roep ik gemeenten op om hun lokale toezicht te focussen op de slecht presterende branches / verkooppunten. Op het gemeentelijke toezicht op het slechtst presterende verkoopkanaal - te weten het thuisbezorgkanaal / online verkoop - kom ik verderop in deze brief terug.

De naleving van de leeftijdsgrens onder 15-jarigen is de afgelopen jaren wel sterk verbeterd. Was die in 2011 nog 28%, in 2016 steeg de naleving naar 74%. Voor de jongere leeftijdsgroep heeft het verbod op verkoop aan minderjarigen dus wel al een beschermend effect.

Tijdens het evaluatietraject hebben diverse partijen (zoals DHW-inspecteurs en de horeca) gevraagd om een wettelijk verbod op wederverstrekking door een meerderjarige in de publieke ruimte (zoals een sportkantine of een festival). Dit lijkt mij vooralsnog echter niet nodig. Het doel is dat jongeren geen alcohol

⁴⁸ O.a. brief Nederlandse Vereniging van Spoedeisende Hulpartsen, Alcoholmanifest

verkrijgen. Dit doel kan momenteel al behaald worden door het beboeten van de minderjarige zelf wanneer hij alcohol bij zich heeft op voor publiek toegankelijke plaatsen en door het beboeten van de verstrekker. Mijns inziens kan eerst steviger worden ingezet op het beboeten van jongeren en verstrekkers voordat we nóg een groep strafbaar gaan stellen.

3.7 Verstrekking

Gelet op het feit dat – ondanks de positieve trend - onder volwassenen nog veel alcohol wordt gedronken en binnen deze groep ook specifieke probleemgroepen te onderscheiden zijn (zware / overmatige drinkers), is het goed om kritisch te kijken naar de regels rondom de verstrekking van alcohol. Het sturen op verantwoorde verstrekking gebeurt onder meer door het stellen van eisen aan de opleiding van degene die verstrekt en aan de inrichting van waaruit mag worden verstrekt. Verantwoorde verstrekking betekent echter ook dat er goed na wordt gedacht over de plaats waar alcohol wordt verstrekt en of het wenselijk is om verkoop van alcohol te vermengen met de verkoop van andere, minder risicovolle producten zoals kleding of kunst.

3.7.1 Opleidingseisen

De discussie over mengvormen van retail en horeca, alsmede het verschil tussen eisen aan commerciële en paracommerciële verstrekkers, roept de vraag op aan welke eisen verstrekkers minimaal moeten voldoen. Het verschil in opleidingseisen tussen commerciële verstrekkers enerzijds en paracommerciële verstrekkers anderzijds, is bijvoorbeeld niet goed te onderbouwen. Terwijl beide partijen hetzelfde product verstrekken, worden er verschillende eisen aan hen gesteld. Het aanscherpen van de eisen voor de paracommercie zou echter vergaande consequenties kunnen hebben. Ik ga nader onderzoeken of eisen aan de diverse soorten verstrekkers momenteel voldoende zijn en of de vereiste kennis bij alle verstrekkers al dan niet hetzelfde moet zijn.

3.7.2 Inrichtingseisen

Een veel gehoorde klacht tijdens het evaluatietraject, is dat de huidige inrichtingseisen niet meer actueel zijn. Een aantal van de eisen uit het huidige *Besluit eisen inrichting* is bovendien gelijksoortig aan de eisen in het Bouwbesluit maar geven daar een andere invulling aan, bijvoorbeeld de eisen die de DHW stelt met betrekking tot elektriciteit.⁴⁹ Onduidelijkheid brengt extra tijd en kosten voor ondernemers en gemeenten met zich mee. Met het oog op vermindering van administratieve lasten en vereenvoudigde regelgeving vind ik het belangrijk dat dubbelingen en onduidelijkheden worden weggenomen.

3.7.3 Plaats van verstrekking

Een aantal ondernemers en gemeenten heeft de wens geuit om op plaatsen alcohol te mogen schenken waar dat op basis van de huidige wet niet is toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn de kapper, kledingwinkel of kunstgalerie. Ik begrijp de wens van ondernemers en gemeenten die hierin een mogelijkheid zien om de binnenstad levendig te houden. Alcohol is een bijzonder product, ik vind het belangrijk dat het aanbod van alcohol niet nog verder wordt verruimd en genormaliseerd door vermenging met andere winkelformules mogelijk te maken.

⁴⁹ Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet, Pro Facto, 2016

Mijn indruk is bovendien dat deze behoefte tot vermenging niet leeft onder het algemene publiek.⁵⁰

3.8 Verbeteren toezicht

De decentralisatie van het toezicht en de handhaving naar gemeenten per 2013 roept een divers beeld op. Het merendeel van de gemeenten is tevreden met de nieuwe toezichtstaak. Dat zou komen doordat er nu meer controles plaatsvinden dan in de periode dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de controles uitvoerde. Ook zou er een preventieve werking vanuit gaan. Gemeenten hebben meer zelf de regie en hebben een beter beeld van de lokale situatie. Ook hebben gemeenten meer en beter contact met de verstrekkers. Uit de cijfers blijkt een toename van handhaving. Zo is het aantal aan verstrekkers opgelegde boetes en waarschuwingen voor het niet naleven van de wet, de afgelopen jaren toegenomen. Hetzelfde geldt voor het aantal aan jongeren opgelegde boetes, HALT straffen en waarschuwingen voor het overtreden van de wet. Dit stemt mij positief, het illustreert dat de gemeenten hun taak met toenemende ambitie oppakken.

Ik signaleer ook dat de decentralisatie van het toezicht ook tot gevolg heeft gehad dat de handhaving verschillend wordt ingevuld. Op zichzelf is dit niet verkeerd - lokaal maatwerk is mijns inziens een positieve ontwikkeling. Echter, het leidt er soms ook toe dat gemeenten hun handhavende rol bewust niet oppakken. Ik roep gemeenten op om deze rol wel serieus te nemen en hun wettelijke taken uit te voeren. Daarbij zouden volksgezondheidsaspecten en openbare orde-aspecten goed meegewogen moeten worden en geen concessies gedaan mogen worden ten behoeve van bijvoorbeeld het belang van ondernemers.

Daarnaast is lokaal maatwerk soms ook lastig voor verstrekkers die landelijk opereren, zoals supermarktketens. Het aantal fte dat gemeentes speciaal beschikbaar hebben voor het uitvoeren van het toezicht loopt ook sterk uiteen. Meer dan de helft van de gemeenten ervaart één of meerdere knelpunten bij het uitvoeren van het toezicht op de DHW. Een deel van de DHW-toezichthouders geeft aan zich niet of slechts soms gesteund te voelen door de burgemeester, zij geven aan dat de belangen in de betreffende gemeenten ergens anders liggen. Verdere professionalisering, regionale uitwisseling van ervaringen en van inzet van BOA's⁵¹ lijkt hierin allereerst een logische stap, die ook in steeds meer regio's wordt genomen.

Sommige onderdelen van de wet lijken op decentraal niveau niet eenvoudig uitgevoerd of gehandhaafd te kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is handhaving van online verkoop (c.q. het thuisbezorgkanaal) van alcohol. De naleving van de leeftijdsgrens door deze verstrekkers is het laagst van alle verkoopkanalen (2016: 2%) en de handhaving door gemeenten vindt door praktische belemmeringen nauwelijks plaats. Een ander voorbeeld is het vaststellen van het verbod op prijsacties, dit is nu een mogelijkheid voor gemeenten waar nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Deze maatregel is lastig realiseerbaar, gegeven de veelal landelijk opererende verstrekkers. Ik verken daarom de mogelijkheden om het toezicht op verkoop van alcohol via internet evenals het verbod op prijsacties, te centraliseren.

⁵⁰ Een biertje of wijntje bij de kapper wordt door een ruime meerderheid (78%) van de mensen als niet gepast getypeerd.

Bron: Kennis, houding en gedrag ten aanzien van de schadelijkheid van alcohol, GfK, 2016

⁵¹ Buitengewoon Opsporingsambtenaren

Tot slot

Wat alcoholgebruik betreft zie ik een positieve trend onder de gehele bevolking evenals mooie resultaten waar het jongeren betreft. Een positieve trend waar we bij stil mogen staan.

Toch wordt er nog steeds veel alcohol gedronken. Er zijn nog veel minderjarigen die drinken en dan ook veel drinken. Volwassenen drinken meer dan de maximale hoeveelheid die de Gezondheidsraad adviseert, onder hen zijn ook nog teveel mensen die zwaar of overmatig drinken. Daarom is het van belang dat meer mensen kennis hebben van de schadelijkheid van alcohol en hun drinkgedrag daar op aanpassen. We moeten als samenleving kritisch kijken naar de plek van alcohol in onze maatschappij en het schadelijke alcoholgebruik binnen specifieke (kwetsbare) groepen terugbrengen. Het gaat dan onder andere over de vanzelfsprekendheid van het schenken van alcohol tijdens allerlei gelegenheden. Dit kan de al ingezette trend van dalende alcoholconsumptie verder versterken. Het is goed om ook de komende jaren blijvende aandacht te hebben voor het versterken van de NIX18 norm en een correcte naleving van de leeftijdsgrens. Daarnaast kan kritisch worden gekeken naar de opleidingseisen voor partijen die alcohol willen verstrekken en naar de plaats van verstrekking. Inrichtingseisen dienen gemoderniseerd te worden. De decentralisatie van het toezicht en de handhaving naar gemeenten roept een divers beeld op. Hier kunnen nog slagen in worden gemaakt de komende jaren. Sommige onderdelen van de wet lijken op decentraal niveau niet eenvoudig uitgevoerd of gehandhaafd te kunnen worden. Ik verken momenteel de mogelijkheden om het toezicht op verkoop van alcohol via internet te centraliseren. Daarnaast lijkt het mij beter als het verbod op prijsacties in de toekomst op landelijk niveau wordt geregeld. Tevens is het goed om verder na te denken over het al dan niet doorvoeren van (één of meerdere van) de drie "best buys"; maatregelen die internationaal worden erkend als effectieve maatregelen om mensen minder alcohol te laten drinken, zoals een accijnsverhoging, een beperking van het aantal verkooppunten en een totaalverbod op alcoholreclame en -sponsoring.

Ik ga over het voorgaande graag met uw Kamer in gesprek.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn