

Vergaderjaar 1997–1998

**25 984**

## **Consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 7 april 1998

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, alsmede de Minister en Staatssecretaris van Justitie, bied ik u bijgaand «Handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten» aan. Ik vraag hiervoor uw bijzondere aandacht en merk het volgende op.

Begin november 1997 is u het Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen aangeboden. Naar ik begrijp, zal de Tweede Kamer dit aanstaande donderdag plenair behandelen. In dit wetsvoorstel staat een leeftijdsgrens van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten en de toegang tot speelautomatenhallen. Voor het kopen van krasloten en de toegang tot casino's geldt nu al een wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar. In het najaar van 1996 sprak de Tweede Kamer zich in het kader van de behandeling van de Tabaksnota uit voor een leeftijdsgrens van 18 jaar voor de tabaksverkoop. Ik streef ernaar dat het voorstel tot wijziging van de Tabakswet binnen afzienbare tijd wordt ingediend. Een dezer dagen zal het wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet u bereiken. Daarin stel ik voor de huidige leeftijdsgrens voor de verkoop van zwak-alcoholhoudende drank (16 jaar) en die voor sterke drank (18 jaar) te handhaven.

Jaarlijks besteden consumenten bijna f 20 miljard via circa 80 000 verkooppunten aan alcohol, tabak en kansspelen.

Ik verzoek u het Handhavingsplan telkenmale te doen betrekken bij de behandeling van de drie voornoemde wetsvoorstellen, opdat een samenhangende oordeelsvorming kan plaatsvinden. In de komende tijd zal ik tot afspraken over de handhavingsinspanningen zien te komen met de gemeenten (VNG), de politie-beraden en de branches.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

# **HANDHAVINGSPLAN CONSUMENTENLEEFTIJDSGRENZEN ALCOHOL, TABAK EN KANSSPELAUTOMATEN**

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Blz.</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2 Wettelijk kader</b>	<b>3</b>
<b>3 Probleemschets</b>	<b>5</b>
3.1 Alcohol	5
3.2 Tabak	6
3.3 Kansspelen	6
<b>4 Aanbodstructuur</b>	<b>6</b>
<b>5 Draagvlak</b>	<b>7</b>
<b>6 Handhavingsinstrumenten</b>	<b>8</b>
6.1 Preventie	8
6.2 Controle	9
6.2.1 Controle bij aanbieders	10
6.2.2 Controle bij jongeren (leeftijdscontrole)	12
6.3 Sanctionering	12
<b>7 Controle in de toekomstige praktijk</b>	<b>13</b>
<b>8 Financiële gevolgen</b>	<b>14</b>
<b>Bijlage 1:</b> Leeftijdsgrenzen in de andere EU-lidstaten	16
<b>Bijlage 2:</b> Overzicht handhavingsinstrumenten in de drie wets- voorstellen	17

## 1. Inleiding

Uit een oogpunt van jeugdbescherming, volksgezondheid, verkeersveiligheid en openbare orde is het belangrijk te voorkomen dat jongeren alcohol misbruiken. Het tegengaan van het gebruik van tabaksproducten door jongeren is in volksgezondheidstermen ook van groot belang. Het spelen op kansspelautomaten wordt eveneens vanuit dit perspectief bekeken. Gedragmatig zijn er immers overeenkomsten tussen de verslaving aan alcohol en tabak en problematisch speelgedrag/gokverslaving.

Het beleid legt een zwaar accent op voorkoming van misbruik door bescherming van de jeugd tegen het bedrijfsmatig aanbieden van alcohol, tabak en kansspelautomaten. De gedachte hierachter is dat uitstel van een (te) gemakkelijke beschikbaarheid van deze middelen tot op een minder kwetsbare leeftijd, het riskant en problematisch gebruik door jeugdigen kan beperken. Bovendien wordt tegelijkertijd de kans verkleind op het ontwikkelen van een hardnekkige verslaving in een latere leeftijdsfase. Mede daarom worden in diverse nieuwe wetsvoorstellen de bestaande consumentenleeftijdsgrenzen gehandhaafd, dan wel nieuwe grenzen ingevoerd. Verder worden, om de naleving en handhaving van de leeftijdsgrenzen te vereenvoudigen, in bepaalde typen inrichtingen (nieuwe) toegangseisen voorgesteld. In deze nota wordt uiteengezet hoe het kabinet denkt de naleving en handhaving van de huidige en nog te stellen leeftijdseisen op een behoorlijk niveau te brengen. Om die reden wordt aan dit stuk de titel «Handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten» meegegeven.

## 2. Wettelijk kader

Er bestaat al van oudsher een verbod op het bedrijfsmatig verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken (bier, wijn en pre-mixen) aan personen jonger dan 16 jaar; voor sterke drank is de leeftijdsgrens 18 jaar. De verboden betreffen zowel de verkoop van alcohol in de detailhandel (slijterijen, levensmiddelenzaken en dergelijke), als de verstreking in de horeca. Het geldt uitdrukkelijk niet voor het privé-gebruik van alcoholhoudende dranken. Het verantwoord leren omgaan met drank (wat overigens ook de keuze voor niet-drinken kan impliceren) kan immers juist het beste in een vertrouwde, niet commerciële sfeer plaatsvinden.

In het Ontwerp van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet blijven de consumentenleeftijdsgrenzen ongewijzigd. Er verandert niets aan de hoogte van de leeftijdsnormen. Het kabinet wil echter door een gerichte handhaving komen tot een betere naleving en tot een groter maatschappelijk respect voor deze eisen.

Om de naleving en handhaving van de leeftijdsgrens van 16 jaar voor zwak-alcoholhoudende drank te vereenvoudigen wordt in het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet voor grote dansgelegenheden (met een vloeroppervlakte van ten minste 300 m<sup>2</sup>) een toegangsverbod voor jongeren onder de 16 jaar voorgesteld. De toegangsleeftijd voor slijterijen is en blijft 16 jaar. Verder worden eisen gesteld aan de verkoper waar het gaat om het verifiëren van de leeftijd van de koper en dient de koper desgevraagd zijn leeftijd ook te kunnen aantonen. De verkoper moet zich niet kunnen verschuilen achter het argument dat hij niet kon weten hoe oud de koper feitelijk is.

In 1988 is de Tabakswet door de Staten Generaal aangenomen. Daarin wordt het roken in openbare ruimten beperkt. In 1996 is de Tabaksnota aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin staat een intensiever tabaksontmoedigingsbeleid, vooral richting jongeren, centraal.

Aangezien roken als gewoonte zich al op jonge leeftijd ontwikkelt en zowel de stof nicotine als de sociale functie die het door de roker wordt toegedicht een niet te veronachtzamen verslavend effect hebben, is het voor veel mensen een vaak onmogelijke opgave om te stoppen, ook al wordt op een gegeven moment veelal wel onderkend dat het slecht is voor de gezondheid. Het kabinet vindt het derhalve zaak om vooral het beginnen met roken zoveel mogelijk te ontmoedigen en voor tabak een leeftijdsgrens van 18 jaar voor te stellen. Dit voornemen uit de Tabaksnota is door de Tweede Kamer geaccordeerd en zal binnenkort worden opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Tabakswet. Ook voor deze eis geldt dat de verkoper zich zal moeten vergewissen van de leeftijd van de koper. Van de koper wordt verlangd, dat hij of zij kan aantonen de vereiste leeftijd van 18 jaar te hebben bereikt.

Tot 1964 was gokken bij wet verboden. Toen werd de Wet op de kansspelen van kracht, waardoor voor het eerst enkele spelsoorten legaal werden. De wet werd in 1974 zodanig gewijzigd, dat casino's en ook de organisatie van een lotto mogelijk werden. In 1986 werd de wet aangepast aan de inmiddels ontstane realiteit: het sterk gegroeide aantal speelautomaten. Door deze verruiming van de wettelijke mogelijkheden vond een aanzienlijke uitbreiding plaats van het aanbod van kansspelen. Mede als gevolg daarvan zag men een nieuwe groep verslaafden ontstaan. Mensen met gokproblemen hebben altijd wel bestaan, nu echter zag men in toenemende mate jongeren, soms zelfs zeer jeugdigen van 12, 13 jaar oud, afhankelijk worden van kansspelautomaten. Een belangrijke factor bleek na onderzoek te zijn de aanwezigheid van dergelijke automaten in voor jongeren laagdrempelige gelegenheden als snackbars en dergelijke. Hierop zijn met de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN) en de horeca diverse pogingen gedaan om de soms te ruime aanwezigheid van dergelijke gokkasten terug te dringen. Ook is getracht de beschikbaarheid te beperken via lokale regelgeving. Medio 1997 is door de Staatssecretaris van Justitie het Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar (nu geen wettelijke norm) voor het laten spelen op kansspelautomaten voorgesteld en wordt de toegangseis tot speelautomatenhallen opgetrokken van 16 naar 18 jaar. Daarnaast wordt de aanwezigheid van kansspelen in laagdrempelige gelegenheden (bijvoorbeeld snackbars) verboden.

Deze verboden zijn uitgebreid met het verbod voor personen onder de 18 zélf kansspelautomaten te bespelen of aanwezig te zijn in een speelautomatenhal.

De leeftijdsgrenzen in de Drank- en Horecawet en in de wijzigingsvoorstellen voor de Tabakswet en de Wet op de kansspelen zijn niet uniek. Zij lopen min of meer in de pas met ontwikkelingen op andere gebieden, waar zowel de overheid als grote groepen in de samenleving overtuigd zijn van gezondheids- en/of verslavingsrisico's, waarbij vooral de bescherming van de jeugd voorop staat. Zo is in de richtlijn van de procureurs-generaal aangaande coffeeshops de leeftijdsgrens van 18 jaar opgenomen. Ook bestaan er regels voor de toegang tot casino's en is er een leeftijdsgrens voor het kopen van krasloten (beide op grond van de Wet op de kansspelen). Dit Handhavingsplan heeft uitdrukkelijk geen betrekking op laatstgenoemde inrichtingen en (genot)middelen.

Hieronder volgt een overzicht van de bestaande/voorgestelde leeftijds-grenzen met betrekking tot het verkopen/aanbieden van genotmiddelen en het toelaten van jongeren in bepaalde inrichtingen:

Verkopen/aanbieden		Toelaten	
bier, wijn en pre-mixen:	16	slijterijen:	16
sterke drank:	18	<i>grote dansgelegenheden:</i>	16
krasloten:	18	coffeeshops:	18
<i>tabak:</i>	18	casino's:	18
<i>kansspelautomaten:</i>	18	<i>speelautomatenhallen:</i>	18

(*cursief*: voorgestelde normen)

Ook in vele andere landen kent men leeftijdsgrenzen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de andere landen van de Europese Unie. Daaruit blijkt dat leeftijdsgrenzen van 16 en van 18 jaar het meest voorkomen.

### 3. Probleemschets

Om op elk van de onderhavige gebieden een beeld te hebben van de omvang van het gebruik en het misbruik en de aard van de problemen die zich afspelen, wordt hieronder kort ingegaan op enkele onderzoeken naar het gebruik van verslavende genotmiddelen onder jongeren.

#### 3.1 Alcohol

Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en regelmatig gehouden prevalentie-studies geven aan dat de Nederlander na de sterke stijging tussen 1960 en 1980 gemiddeld iets minder alcohol is gaan drinken. Recente onderzoeken geven echter aan dat het stevig drinken onder jongeren de laatste twee, drie jaar weer is toegenomen. Jongeren in de leeftijd van 17 tot 19 jaar drinken voornamelijk buiten het ouderlijk huis (ongeveer 78% van de totale consumptie vindt buitenshuis plaats). Uit het in 1996 gehouden vierde landelijke *Peilstations-onderzoek Jeugdgezondheidszorg* naar riskant middelengebruik en gokken onder leerlingen in het regulier onderwijs bleek dat van alle onderzochte scholieren van het voortgezet onderwijs 77% wel eens alcohol heeft gedronken (Trimbos-instituut, 1997). Het percentage actuele gebruikers bedraagt 52%. Het gemiddelde aantal glazen dat is genuttigd bij de laatste gelegenheid is sinds het eerste *Peilstations-onderzoek Jeugdgezondheidszorg* in 1984 flink gestegen. In 1984 dronk 12% van de actuele drinkers 5 glazen of meer bij de laatste gelegenheid, tegenover 30% in 1996.

Dat het stevig drinken onder jongeren de laatste paar jaar weer is gestegen, blijkt ook uit twee andere recent verschenen onderzoeken. Uit een onderzoek van TNO Preventie en Gezondheid bleek het percentage regelmatige drinkers in 1995 3% hoger te zijn in vergelijking met de situatie in 1990. Uit een in 1997 door het NIPO verricht onderzoek (Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie, 1997) kwam een nog verontrustender beeld naar voren: maar liefst een kwart van de jongens van 15 tot 25 jaar bleek in dat onderzoek excessief te drinken.

Het toegenomen excessieve drinken onder jongeren leidt tot een toename van de met alcoholmisbruik samenhangende problemen bij de jeugd. Uit de Landelijke Medische Registratie blijkt dat in 1996 173 jongeren in een ziekenhuis moesten worden opgenomen wegens alcoholmisbruik, 24% meer dan in 1995. Uit het NEMESIS-onderzoek naar psychiatrische morbiditeit blijkt dat in de leeftijdscategorie 18 tot 24 jaar één op de drie mensen scoort op de diagnose alcoholmisbruik (Trimbos-instituut, 1997).

### 3.2. Tabak

De schadelijke effecten van tabak en met name sigarettenrook staan vast. In Nederland sterven elk jaar zo'n 23 000 mensen aan de gevolgen van tabaksgebruik. Daarnaast zijn er maatschappelijke kosten van tabaksgebruik zoals een verhoogde medische consumptie en ziekteverzuim door rokers. Bovendien is er schade, hinder en overlast door passief roken. Anders dan bij alcohol is elk gebruik van tabak, matig of fors, schadelijk voor de gezondheid van de roker zelf en zijn directe omgeving. Ten aanzien van alcohol kan nog goed verdedigd worden dat in het algemeen gesproken matig gebruik geen gezondheidsschade oplevert, behoudens natuurlijk op indirecte wijze, zoals bijvoorbeeld bij de combinatie alcohol en verkeer.

Onder de gehele bevolking is het percentage rokers de laatste jaren min of meer stabiel, te weten 35% (NIPO). Bij de jongeren valt een somberder beeld waar te nemen; het aantal jongere rokers neemt namelijk verder toe. Onder de groep 15- tot 19-jarigen is het percentage regelmatige rokers toegenomen tot 48 in 1996, vooral omdat jongens meer zijn gaan roken. De Stichting Volksgezondheid en Roken geeft aan dat ruim een half miljoen jongeren tot de regelmatige rokers gerekend kunnen worden. Uit het hiervoor reeds aangehaalde *Peilstations-onderzoek Jeugdgezondheidszorg* van het Trimbos-instituut bleek dezelfde trend: van de schoolgaande jeugd vanaf 12 jaar geeft 56% aan weleens gerookt te hebben. In het eerste *Peilstations-onderzoek Jeugdgezondheidszorg* in 1984 was dit nog 33%. In 1996 rookt ruim een kwart (28%) van de onderzochte leerlingen op het moment van het onderzoek nog steeds. Ruim 10% van de onderzochte groep bleek dagelijks te roken. Men spreekt in deze groep van dagelijkse rokers van gemiddelden van 10 tot 12 sigaretten per dag.

### 3.3 Kansspelen

Uit de cijfers van het *Peilstations-onderzoek Jeugdgezondheidszorg* uit 1996 bleek dat het percentage leerlingen van het voortgezet onderwijs dat ooit op een kansspelautomaat heeft gespeeld, is gedaald van 59 in 1992 naar 54 in 1996. Deze daling doet zich voor in alle leeftijdscategorieën, met uitzondering van de hoogste. Ook het gokken in de afgelopen vier weken is in 1996 lager dan in 1992; 12% versus 15%. De daling wordt deels toegeschreven aan de toegenomen invoering van gemeentelijk beleid en deels aan de toegenomen aandacht voor gokverslaving bij ouders en jongeren. De huidige schattingen van het totaal aantal gokverslaafden in Nederland variëren van 30 tot 60 000. Ongeveer driekwart van deze verslaafden speelt op kansspelautomaten. Van de gokverslaafden die hulp zoeken, zijn de meesten werkloze, laag opgeleide mannen en jongens. Ongeveer de helft van deze groep is jonger dan 25 jaar.

## 4. Aanbodstructuur

Nederland telt ongeveer 49 000 horecabedrijven, inclusief sportkantines en dergelijke, en ruim 3200 slijterijen. Het aantal bedrijven (inclusief snackbars, cafetaria's e.d.) dat zwak-alcoholische drank voor gebruik elders dan ter plaatse verstrekt is ongeveer 18 000. Daarnaast zijn er vele evenementen van tijdelijke aard, zoals bijvoorbeeld kermissen, braderieën, sportfeesten, popfestivals en Koninginnedag, waar alcoholhoudende drank wordt geschonken.

Tabaksproducten worden verkocht in een scala van verkooppunten. Er zijn 2100 tabaksspeciaalzaken. Verder wordt tabak verkocht in levensmiddelenzaken en benzinstations. Bovendien zijn er zo'n 25 000 automaten, vaak in horeca-inrichtingen en snackbars e.d. Er is hier dus

sprake van een groot aanbod, waarvan een fors aantal in voor jeugdigen laagdrempelige gelegenheden. De schatting van het totale aantal verstrekkingspunten ligt tussen de 45 000 en 50 000.

Op dit moment staan er 38 900 kansspelautomaten, waarvan 12 500 in de 290 speelautomatenhallen. De overige staan met name in horecagelegenheden, cafetaria's en snackbars.

#### **Aanbod van alcoholhoudende dranken, tabak en kansspelen**

Commerciële horeca	36 000
Niet-commerciële horeca	13 000
Cafetaria's, snackbars e.d.	6 400
Speelautomatenhallen, casino's	300
Warenhuizen	300
Benzinestations	3 000
Algemene levensmiddelenzaken	8 000
Kaaswinkels	600
Slijterijen	3 200
Tabaksspeciaalzaken	2 100
Overige detailhandel	1 100
Evenementen van tijdelijke aard	6 000
Totaal	80 000

### **5. Draagvlak**

Wat het draagvlak voor invoering en handhaving van leeftijdsgrenzen betreft kan het navolgende opgemerkt worden. Vanuit de alcohol- en de horecabranche, alsmede vanuit de levensmiddelenbranche, bestaan er eigenlijk geen weerstanden tegen een intensivering van de handhaving van de bestaande leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar voor alcoholverkoop. Het Overlegplatform Drank- en Horecawet heeft namens nagenoeg de gehele alcoholbranche laten weten thans actief aan de naleving van de nu voorgestelde (dat wil zeggen van de reeds bestaande) leeftijdsgrenzen te willen bijdragen. Bij de horeca-branche is wel bezwaar tegen het invoeren van een toegangseis voor grote dansgelegenheden, hoewel daar in de praktijk nu al vaak sprake van is om bedrijfseconomische redenen. De organisatie van zelfstandige slijters VNSW, waarbij zo'n 900 slijters aangesloten zijn, is voor een strengere leeftijdsnorm. Dit geldt ook voor enkele instellingen op het terrein van gezondheidsvoorlichting, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie.

Ten aanzien van de consumentenleeftijdsgrens voor tabaksverkoop bestaat er bij de levensmiddelen- en de tabaksbranche vooralsnog oppositie tegen de grens van 18 jaar.

De speelautomatenbranche-organisatie VAN staat positief tegenover de invoering van toegangscontrole bij speelautomatenhallen, mede omdat deze eis gekoppeld is aan de mogelijkheid tot productdifferentiatie.

In het algemeen kan gesteld worden dat de regering in haar beleid het niet kan stellen zonder een aanmerkelijke mate van steun vanuit de betrokken branches en andere relevante groeperingen in de samenleving. Het is immers ondenkbaar dat met een beperkt aantal toezichthouders een geloofwaardige inspanning op het vlak van de handhaving tot stand kan worden gebracht. Daarom is het streven van het kabinet er op gericht om de noodzaak van de wettelijke leeftijdsgrenzen post te doen vatten bij de betrokken organisaties in brede zin. Daar zal ongetwijfeld enige tijd mee gemoeid zijn. Verwacht mag worden dat het draagvlak gaandeweg groter zal worden, als blijkt dat de overheid zelf een serieuze zaak maakt van de handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen. De jeugdbescherming, volksgezondheid, verkeersveiligheid en openbare orde zijn echter van

dermate groot algemeen belang, dat de leeftijdsgrenzen ook met een beperkter draagvlak in de branche gehandhaafd zullen gaan worden.

Als gekeken wordt naar hetgeen «de bevolking» over deze materie denkt, dan blijkt uit een begin 1997 gehouden NIPO-onderzoek dat een grote meerderheid van de Nederlanders van 15 jaar en ouder, namelijk 70%, van mening is dat de verkoop van alcoholhoudende dranken aan minderjarigen verboden moet worden. Bij onderzoek onder jongeren ligt het percentage op ongeveer 50%. Het NIPO vond voorts bij ongeveer de helft van de Nederlanders (49%) steun voor een leeftijdsgrens van 18 jaar voor het kopen van sigaretten. Onderzoek naar het draagvlak voor de invoering van een leeftijdsgrens voor kansspelautomaten is niet bekend.

## **6. Handhavingsinstrumenten**

Het alleen wettelijk vastleggen van (nieuwe) leeftijdsgrenzen voor alcohol, tabak en kansspelautomaten is op zich geen garantie dat de normen worden nageleefd. Daarom is het noodzakelijk te komen tot een gedifferentieerde aanpak met betrekking tot de drie instrumenten van de handhaving, namelijk *preventie, controle en sanctie*.

De handhavingsinspanningen richten zich op twee doelgroepen, namelijk de verstrekkers (de aanbieders) en de jongeren zelf (de afnemers). Het gaat om 74 000 locaties en 6 000 tijdelijke verstrekkingpunten. Aangezien jongeren vanaf de hoogste klassen van de basisschool met alcohol, tabak en gokken in aanraking komen, gaat het om zo'n 1,8 miljoen jongeren.

### *6.1 Preventie*

Vanzelfsprekend dient bijzondere aandacht te worden besteed aan preventie. Het gaat er immers uiteindelijk om het misbruik van alcohol, het gebruik van tabaksproducten, alsmede het gokken op speelautomaten door jongeren te minimaliseren en niet om méér straffen uit te delen. Het meest wenselijke is als zowel de aanbieders als de jongeren zelf de (nieuwe) leeftijdsgrenzen spontaan naleven. De regels die nageleefd moeten worden, moeten dan uiteraard wel bekend en duidelijk zijn.

Het bewerkstelligen van commitment bij de betrokken ondernemers en het verkooppersoneel zal permanent geschieden via her- en bijscholing, alsmede door voorlichtingsmateriaal. Van belang hierbij is dat de branche-organisaties zich achter de noodzaak van een betere naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen opstellen. De verwachting is dat zij dat, zeker na verloop van tijd, zullen doen. Zij hebben er immers geen baat bij als hun bedrijfstak geassocieerd wordt met probleemgedrag van jongeren. De aanbieders van alcohol, tabak en kansspelautomaten zullen verder voorgelicht moeten worden hoe de leeftijdsnormen dienen te worden nageleefd met uitleg hoe daarmee in moeilijke situaties om te gaan. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan een cursus «nee verkopen» door het SVH Onderwijscentrum. Dit instituut verzorgt nu al het leer materiaal van de wettelijk verplichte cursus «Sociale Hygiëne», waarin toekomstige bedrijfsleiders en -beheerders in de horeca- en slijtersbranche leren verantwoord gastheer te zijn. Ik ga er vanuit dat de branches deze preventieprojecten zelf zullen gaan ontwikkelen, dan wel er substantieel aan zullen bijdragen.

Voorts kan de gemeentelijke overheid de ondernemers regelmatig in herinnering brengen dat de leeftijdsgrenzen nageleefd dienen te worden en welke sancties getroffen zullen worden tegen de verkopers/vergunninghouders indien zij de wetten overtreden. De nieuwe Drank- en Horecawet zal het makkelijker maken de vergunning in te trekken van de

ondernemers die bij herhaling de regels terzake van de leeftijdsgrenzen van de kopers niet blijken na te leven. In dat opzicht zal naar verwachting vanuit het systeem zelf al een preventieve werking uitgaan.

De aanbieders/verstrekkers dienen er zorg voor te dragen dat zij de leeftijdsgrenzen aan het publiek communiceren. Daarom wordt in de wetsvoorstellen tot wijziging van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet voorgesteld te verplichten dat op alle plaatsen waar wordt verstrekt, alsmede bij de ingang van slijtolokalen en grote danszalen, een goed leesbaar bord moet hangen waarop is aangegeven welke leeftijds-grens of -grenzen daar gelden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat op kansspelautomaten een sticker moet zitten waarop de leeftijdsgrens duidelijk aangegeven is.

Met betrekking tot de jongeren dient te worden uitgegaan van de navolgende initiatieven:

- Intensivering van de voorlichting op scholen vanaf de basisschoolleeftijd, met name door de eigen leerkrachten. Hier kan de voorlichting ten aanzien van alcohol, tabak en gokken zo veel mogelijk worden gecombineerd. Thans bestaat voor het voortgezet onderwijs het project *De Gezonde School en Genotmiddelen* van het Trimbos-instituut. In het kader van dit project wordt scholen begeleiding aangeboden bij de invoering van een schoolgezondheidsbeleid rond verslavende genotmiddelen. Dit beleid bestaat idealiter uit voorlichting, probleemsigalering en reglementering. Met het project voor het voortgezet onderwijs worden op dit moment meer dan 350 scholen ondersteund en begeleid. Hierbij zijn 53 regionale instellingen, zoals GGD'en en Instellingen voor Ambulante Verslavingszorg, betrokken. Het project kent ook speciale activiteiten op ongeveer eenderde van alle basisscholen. Het is wenselijk dat dit project nader gestimuleerd wordt om een zo groot mogelijke dekking van het onderwijsveld te krijgen.
- Voorlichtingsacties voor jongeren gericht op het communiceren van de leeftijdsnormen voor de verstrekking van alcohol en tabak en het gelegenheid bieden tot en het bespelen van kansspelautomaten. Deze acties zouden uitgevoerd kunnen worden door de preventie-organisaties die thans publiekscampagnes over alcohol, tabak en gokken ontwikkelen. In het kader van dit voorlichtingstraject zou kunnen worden overwogen om via de publieke omroep enkele programma's per jaar op de televisie over dit onderwerp te doen realiseren.
- Opzetten c.q. intensiveren van voorlichting gericht op de omgeving van jongeren (ouders, opvoeders, sportverenigingen, jongerencentra et cetera). Deze voorlichtingsactiviteiten moeten aansluiten op de schoolvoorlichting en de voorlichtingsacties voor jongeren. Idealiter wordt deze voorlichting ingepast in wijkgerichte projecten, waarbij niet alleen buurtbewoners maar ook alle relevante organisaties en sleutelfiguren worden betrokken.

## 6.2 Controle

Wil preventie effect hebben in termen van gedragsbeïnvloeding dan is, zo blijkt uit diverse onderzoeken, naast voorlichting en commitment van de branche, een strakke en zichtbare handhaving een noodzakelijke voorwaarde. Praktijkvoorbeelden die een en ander illustreren zijn enerzijds de campagne tegen vandalisme, waarbij nogal wat geld in voorlichting is gestoken zonder dat extra aandacht voor de handhaving is gerealiseerd, met als gevolg dat geen effectieve opbrengst van de campagne kon worden vastgesteld, en anderzijds de positieve ervaringen met betrekking tot de snelheidscontroles op de A 2, waar als effectief

ervaren repressie samengaand met voorlichting, tot beperking van de snelheidsovertredingen blijkt te leiden. Ook ervaringen in andere landen met soortgelijke leeftijdsgrenzen voor genotmiddelen leiden tot de slotsom: het stellen van leeftijdsnormen werkt, als er maar in voldoende mate wordt gecontroleerd en als de regelgeving maar vergezeld gaat van een begeleidende voorlichting. Als door de betrokken branche de pakkans niet als aanzienlijk wordt gepercipieerd, zal de beoogde naleving en een daling van het problematisch gebruik van alcohol, tabak en kansspelautomaten onder jongeren uitblijven.

Aangezien de huidige inzet voor controle, zeker waar het de Drank- en Horecawet aangaat, zeer gering is, is een substantiële intensivering daarvan als onderdeel van het totale handhavingsbeleid onvermijdelijk. De nieuwe leeftijdsgrens in de Tabakswet zal ook gehandhaafd moeten gaan worden. Het kabinet is er nadrukkelijk op uit de controle-inspanningen voor wat betreft de distributie van alcohol en tabak, groter te maken en daarmee de gepercipieerde kans om te worden gepakt op een overtreding te laten toenemen.

#### 6.2.1 Controle bij aanbieders

Het ligt voor de hand voor de controle op naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcohol, tabak en kansspelautomaten gebruik te maken van alle functionarissen die verkooppunten van alcohol en tabak en ruimten waar kansspelautomaten staan opgesteld in hun dagelijkse werksituatie bezoeken. Hierbij komen de Inspectie Gezondheidsbescherming (IGB), het Nederlands Meetinstituut (NMI) en de gemeenten en de politie in beeld. Elk van de betrokken instanties kent krachtens de wet (zie bijlage 2) en in de praktijk haar beperkingen. Het komt er derhalve op aan de onderscheiden groepen functionarissen zodanig te faciliteren dat de optelsom van hun inspanningen voldoende kracht geeft aan de handhaving.

Thans heeft de IGB onvoldoende capaciteit om de leeftijdsgrenzen van de Drank- en Horecawet naar behoren te controleren. Er zijn slechts 8 medewerkers speciaal voor het toezicht op de naleving van deze wet. In de praktijk worden de medewerkers voor een aanzienlijk deel van hun tijd in beslag genomen door beroeps- en adviesprocedures. Toch kunnen de controleurs van de IGB een belangrijke bijdrage leveren aan het toezicht op en de handhaving van de nieuwe leeftijdsgrenzen voor alcohol en tabak. Krachtens de wet betreft hun optreden immers niet het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen.

De inspecties die de IGB voornemens is uit te gaan voeren in het kader van dit Handhavingsplan, kunnen worden onderverdeeld in a-selecte controles, steekproeven t.b.v. de monitoring en speciale handhavingsprojecten.

Alle 74 000 vaste inspectielocaties zullen periodiek gecontroleerd gaan worden (éénmaal per twee jaar). Bovendien zullen de tijdelijke verstrekkingpunten geïnspecteerd worden. Het gaat hier om a-selecte controles. Dit type controle is nodig, omdat er een duidelijk signaal mee gegeven wordt in de richting van alle horeca-ondernemers, exploitanten, winkeliers en gebruikers en het derhalve een preventief effect heeft. Over de distributie van alcohol en tabak zal de IGB – als onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid – periodiek aan mij rapporteren. Door middel van monitoring zal voorts kunnen worden aangegeven in hoeverre de leeftijdsgrens wordt gehandhaafd. Bij het houden van steekproeven c.q. monitoring staat de opsporing niet centraal, doch de informatievoorziening over de mate van naleving. De jaarlijkse steekproef zal betrekking hebben op 10% van het totaal aantal vaste inspectielocaties. De speciale handhavingsprojecten zullen met name gericht zijn op plaatsen waar veel jeugd samenkomt, zoals discotheken, sportkantines en

cafetaria's. Het gaat hier om zo'n 15 000 locaties, die gemiddeld tweemaal per jaar extra gecontroleerd zullen gaan worden. Bij deze handhavingsprojecten staat de opsporing centraal.

Het alert reageren op klachten van consumenten – bijvoorbeeld ouders die supermarkten, slijterijen en tabaksspeciaalzaken bezoeken – bevordert eveneens de naleving. Daarom zal de IGB het particulieren makkelijker maken om overtredingen van de normen te melden, mogelijk in de vorm van een klachtenlijn.

De Ministers van Justitie en van Economische Zaken hebben personen werkzaam bij het NMI belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de speelautomatentitel bepaalde. Het Ministerie van Economische Zaken heeft het NMI in dit kader opgedragen te zorgen voor periodieke controle van de technische voorschriften. Gemiddeld wordt elke speelautomaat éénmaal per drie jaar door een medewerker van het NMI gecontroleerd. Hiervoor heeft het NMI thans 11 medewerkers in de buitendienst. Het merendeel van de overtredingen die opgespoord worden zijn overtredingen van ondergeschikte aard, zoals het ontbreken van exploitatiestickers, een niet correct merkteken of een niet correct uiterlijk van de speelautomaat.

Daarnaast werkt het NMI voor individuele gemeenten en andere opdrachtgevers. In 27% van de gemeenten hebben de medewerkers van het NMI naast de technische controle ook nog een signalerende rol voor wat betreft de aanwezigheidsvergunning. Op dit moment hebben de medewerkers van het NMI geen opdracht tot handhaving van het leeftijdsverbod, hoewel zij daartoe krachtens de Wet op de kansspelen wél bevoegd zijn. Dit Handhavingsplan voorziet (vooralsnog) ook niet hierin.

Op basis van de Gemeentewet is de burgemeester van een gemeente in het kader van de handhaving van de openbare orde belast met het toezicht op onder meer de horeca. Tevens worden burgemeester en wethouders door de voorgestelde wijziging van de Drank- en Horecawet bevoegd tot het intrekking van de vergunning op grond van de Drank- en Horecawet óók bij overtreding van de leeftijdsgrenzen. Voor de handhaving doen de gemeenten in de meeste gevallen een beroep op de politie. Hiernaast opereren op zeer beperkte schaal gemeentelijke toezichthouders. Momenteel is een groot aantal gemeenten bezig met het opstellen van een integraal horecabeleid, zo blijkt uit het onlangs verschenen rapport *Handhaven op niveau* van de Commissie Michiels. Het rapport constateert echter dat de integraliteit vooral betrekking heeft op de beleidsuitgangspunten waarbinnen de handhaving door de diverse handhavingspartners gestalte krijgt. Er is slechts in beperkte mate sprake van geïntegreerde *uitvoering* van de handhaving. Van een echt handhavingsdraaiboek is dan ook meestal geen sprake.

Om inhoud te geven aan de handhaving van de (nieuwe) leeftijdsnormen verdient het aanbeveling dat meer gemeenten een geïntegreerd horecabeleid gaan voeren, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de naleving van de leeftijdsgrenzen. In dit verband moeten praktische afspraken gemaakt worden ten aanzien van de afstemming van de handhavingsinspanningen van zowel bestuurlijke toezichthouders als de politie en de IGB. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal worden bezien op welke wijze dit kan worden gestimuleerd. Ook zal bekeken kunnen worden of in dit verband een link kan worden gelegd met (controle)maatregelen in het kader van het plan van aanpak *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat*, welk plan op 23 februari 1998 naar de Tweede Kamer is gezonden. Daarin worden onder meer voorstellen gedaan voor ruimere inzet van politiepersoneel op uitgaans-

avonden, in het bijzonder rond de sluitingstijden van horecagelegenheden en bij bijzondere evenementen.

#### 6.2.2 Controle bij jongeren (leeftijdscontrole)

Naleving van een leeftijdsgrens zonder de mogelijkheid de leeftijd van de afnemers te controleren is problematisch. Het College van procureurs-generaal heeft zelfs aangegeven dat een deugdelijke controle op de leeftijd ter plaatse een *conditio sine qua non* is voor een effectieve handhaving. In verband hiermee is het Voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet na ommekomst van het advies van de Raad van State zodanig aangepast dat de wet nu het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende drank verbiedt aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 respectievelijk 18 jaar heeft bereikt. Teneinde te voorkomen dat een ieder die alcoholhoudende drank wil kopen moet worden gecontroleerd op leeftijd, is bepaald dat de leeftijd niet behoeft te worden vastgesteld als betrokkene onmiskenbaar ouder is dan 16 respectievelijk 18 jaar. Deze benadering, waarin het op deugdelijke wijze vaststellen van de leeftijd de kern vormt, is ook gekozen in het al bij de Tweede Kamer liggende wijzigingsvoorstel Wet op de kansspelen (althans voor de toegangscontrole bij speelautomatenhallen) en zal tevens worden gehanteerd in het komende wijzigingsvoorstel Tabakswet.

Het verplichten aan verstrekkers tot vaststelling van de leeftijd brengt met zich dat jongeren die alcoholhoudende drank of tabak willen kopen, dan wel een speelautomatenhal willen bezoeken, een document bij zich moeten hebben waaruit de leeftijd is af te leiden en dat is voorzien van een pasfoto. In de wetsvoorstellen ter wijziging van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet wordt uitdrukkelijk bepaald dat het gaat om de documenten genoemd in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen zonodig andere documenten worden aangewezen. Te denken valt aan het rijbewijs, de OV-jaarkaart, de Europese identiteitskaart, de collegekaart, het bromfietscertificaat en speciale leeftijdskaarten (mochten die ontwikkeld worden). Het vragen van een leeftijdsdocument is in Nederland overigens op dit moment al niet ongebruikelijk. Zo blijkt uit de rapportage toezicht krasloten van het NMI van december 1997 dat van de ondervraagde winkeliers nu bij twijfel 29% de leeftijd van de koper schat of vraagt en 45% om een legitimatiebewijs vraagt. Verder is er in alle casino's toegangscontrole op leeftijd.

#### 6.3 Sanctionering

Geconstateerde overtredingen moeten een vervolg krijgen in de vorm van een sanctie. Dit traject moet voldoende geloofwaardig zijn, wil het effect sorteren. Daarom moet er een gedifferentieerd sanctiepakket aanwezig zijn.

Momenteel kan niet-naleving van de leeftijdsgrenzen genoemd in de Drank- en Horecawet, worden bestraft met hechtenis of een geldboete. Verder bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van bijkomende straffen, waaronder het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming voor ten hoogste 1 jaar. In het Voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet worden de zelfstandige strafbepalingen uit de wet vervangen door strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten. Die wet biedt een meer geëigend kader dan het gewone strafrecht, want overtredingen van de Drank- en Horecawet geschieden veelal vanuit economische motieven. Het wijzigingsvoorstel biedt gemeenten een instrument om op te treden tegen horecabedrijven en slijterijen die de leeftijds-grenzen overtreden. Het voorstel voorziet er namelijk in dat het

overtreden van verbodsbepalingen (ook van de leeftijdsgrenzen) als weigerings- en intrekkinggrond voor de horeca- en slijtvergunning kan worden gehanteerd. Bovendien geeft het wetsvoorstel mij de bevoegdheid een minimum-leeftijdsgrens van 18 jaar in te stellen voor het personeel in horeca- en slijtersbedrijven (nu 16 jaar) – met uitzondering van personen in opleiding – als de handhaving met betrekking tot de leeftijdsgrenzen van gebruikers hiertoe noopt. Momenteel wordt onderzocht of de introductie van bestuurlijke boetes in de Drank- en Horecawet een zinvolle bijdrage kan leveren aan handhaving van onder meer de leeftijdsnormen.

De vigerende Tabakswet kent geen leeftijdsgrens. Voor de andere bepalingen geldt de Wet op de economische delicten (met uitzondering van het rookverbod, waarvoor geen sancties gelden). Ik ben voornemens om in het komende wijzigingsvoorstel van de Tabakswet het instrument van de bestuurlijke boetes te introduceren, onder meer voor de handhaving van de nieuwe leeftijdsgrens en het rookverbod voor openbare gebouwen. De Wet op de economische delicten blijft als ultimum remedium van toepassing.

De Wet op de kansspelen kent op het overtreden van de leeftijdsgrens een scala aan sancties. In het Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen wordt daarin geen wijziging voorgesteld. Het gemeentebestuur kan bestuursdwang toepassen en een dwangsom opleggen aan ondernemers die bij herhaling de vergunning overtreden. Andere bestuurlijke sancties zijn het intrekken van de aanwezigheidsvergunning en verwijdering van de automaat. De strafrechtelijke sancties zijn de boete en vrijheidsbeneming. Het openbaar ministerie heeft in de Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen (11 juni 1997) bepaald wanneer welke sanctie toegepast dient te worden onder meer als beneden zestienjarigen aanwezig zijn in speelautomatenhallen.

## **7. Controle in de toekomstige praktijk**

Het zwaartepunt van de controle en handhaving zal dus, voor wat betreft alcohol en tabak, liggen bij de IGB. De IGB heeft als primaire doelstelling de gezondheidsbescherming. Verder is zij al vertrouwd met de onderhavige groep van ondernemers. De controleurs van de IGB mogen inspecteren in alle locaties waar bedrijfsmatig alcohol of tabak wordt verstrekt. De Drank- en Horecawet zal verder in het kader van de openbare orde en de vergunningvoorwaarden worden gehandhaafd door de politie en de gemeentelijke toezichthouders. De controle op de naleving en de handhaving van de Wet op de kansspelen is en blijft een taak van de politie en de gemeentelijke toezichthouders.

Wanneer door de controleurs, gemeentelijke toezichthouders of politie een overtreding van de leeftijdsnormen wordt geconstateerd is per definitie de verstrekker/aanbieder verantwoordelijk. Deze is aan te spreken op de niet-toegestane verstrekking of het niet-toegestane gelegenheid bieden te spelen op een kansspelautomaat, tenzij hij/zij kan aantonen zich wel van de leeftijd te hebben vergewist, maar door de jongere te zijn misleid door bijvoorbeeld een vervalst identiteitsbewijs. In ieder geval ligt de bewijslast bij de aanbieder.

Nogmaals wordt erop gewezen dat de leeftijdscontrole beslist geen controle op de identiteit is. In het geval de aanbieder twijfels heeft over de leeftijd van de jonge gebruiker dient hij zich ervan te vergewissen of de persoon in kwestie boven de 16 dan wel 18 jaar is. Een pasfoto biedt gelegenheid te zien of de persoon inderdaad dezelfde is en een geboorte-

datum geeft helderheid over de leeftijd. Niet meer, maar ook niet minder is voor de geschetste situatie nodig.

Door sommige branche-organisaties wordt inmiddels onderzoek gedaan naar bruikbare alternatieven. Een van de initiatieven komt van de speelautomatenbranche-organisatie VAN. Onlangs is door deze organisatie een rapport uitgebracht waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan de vraag hoe de toegangscontrole bij de speelautomatenhallen op de meest effectieve manier kan worden vormgegeven. Op initiatief van de VAN is inmiddels als proef een toegangspas met een magneetstrip ontwikkeld. Op die magneetstrip kunnen persoonlijke gegevens van de bezoeker en een pasfoto worden vastgelegd.

In het Verenigd Koninkrijk is eveneens een discussie gevoerd over de documenten die duidelijkheid kunnen verschaffen over de leeftijd van een jeugdige koper. Dit resulteerde in de ontwikkeling door de alcohol-producenten, verenigd in de Portman Group, van een *proof-of-age-card*. Deze kaart – een op een credit-card gelijkende pas – stelt de verstrekker van alcohol – bij twijfel – in staat snel te verifiëren of de koper wel 18 is. Ook in Ierland, waar nu gewerkt wordt met vele lokale leeftijdskaarten, overweegt men te komen tot één landelijk geldende kaart. Dit initiatief wordt gesteund door de horecabranche aldaar.

In Nederland voelt de alcoholbranche zich niet geroepen om een leeftijdskaart te ontwikkelen. Daarom wordt nu gestudeerd op de mogelijkheden een dergelijke (niet verplichte) kaart van overheidswege te verstrekken. Deze kaart zou dan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen kunnen worden als bruikbaar document naast de identiteitsbewijzen genoemd in de Wet op de identificatieplicht.

## **8. Financiële gevolgen**

Opdat de leeftijdsgrenzen optimaal worden nageleefd en dus niet slechts symboolwerking hebben is een effectieve handhaving vereist. Daarom is het wenselijk dat ten behoeve van dit Handhavingsplan extra middelen worden vrijgemaakt (naar verwachting in 1999 en volgende jaren). Ik zal nader overleggen met de betrokken bewindspersonen op welke wijze in de dekking van deze extra uitgaven (10 miljoen gulden) kan worden voorzien.

Zoals reeds opgemerkt dient zichtbare handhaving gepaard te gaan met duidelijke voorlichting, zowel aan de aanbieders als aan de jongeren zelf en hun omgeving. Verwacht wordt dat de diverse branches de voorlichting aan de verstrekkers grotendeels zélf zullen financieren. Voor de voorlichting op scholen en aan jongeren en hun omgeving zal een financiële impuls noodzakelijk zijn. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de opleiding voor leerkrachten voor het lesgeven over verslavende genotmiddelen in het kader van het project *De Gezonde School en Genotmiddelen* al in gang is gezet. Dit project zal met beperkte financiële middelen een landelijke dekking kunnen krijgen. Voor bestaande en nieuwe voorlichtingsprojecten richting het algemene publiek zullen ook extra middelen nodig zijn.

Het lijkt redelijk uit te gaan van een budget van circa 3 miljoen gulden ter intensivering van de preventie. Dit bedrag is gebaseerd op ervaringen met andere grootschalige voorlichtingsprojecten, zoals de campagne ter introductie van het rookverbod in openbare gebouwen.

De extra inspanningen van de IGB dienen te worden gefinancierd. Het betreft hier 81 000 inspecties per jaar, namelijk:

- éénmaal per 2 jaar a-selecte controle vaste locaties	37 000
- a-selecte controle tijdelijke verstrekkingspunten	6 700
- jaarlijkse steekproef	7 300
- tweemaal per jaar extra inspectie jongerenlocaties	30 000

Gemiddeld kan elke controleur jaarlijks zo'n 1800 controles uitvoeren. Er zijn derhalve 45 extra controleurs nodig. Verder moet rekening worden gehouden met 5 fte's overhead (inclusief het behandelen van klachten van burgers). De kosten van deze 50 fte's bedragen 6 miljoen gulden per jaar structureel.

In de praktijk zal bij constatering van overtredingen door de controleurs van de IGB vaak kunnen worden volstaan met het geven van (schriftelijke) waarschuwingen. Veel overtredingen worden immers door (schriftelijke) waarschuwingen gestopt voor er daadwerkelijk gebruik moet worden gemaakt van het strafrecht. De praktijk bij de IGB tot nu toe wijst uit dat de verhouding schriftelijke waarschuwingen ten opzichte van processen-verbaal ongeveer zes op één bedraagt. Daarom bestaat niet de verwachting dat de extra handhavingsinspanningen zullen leiden tot een exponentieel toenemend aantal processen-verbaal.

Justitie schat op voorhand in dat de consequenties in termen van werklast voor de bestuursrechter niet substantieel zullen zijn, maar maakt een voorbehoud voor het geval te zijner tijd zou blijken dat er wél extra kosten komen door meer beroepszaken.

In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt bezien op welke wijze gemeenten kunnen worden ondersteund bij het opstellen van een geïntegreerd horecabeleid, met hieraan gekoppeld een concreet handhavingsplan. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ondersteuning van pilotprojecten. Een budget van circa 1 miljoen gulden moet hiervoor worden gereserveerd.

**Totale kosten (overzicht):**

Voorlichting	f 3 miljoen
IGB	f 6 miljoen
Pilotprojecten	f 1 miljoen

Resumerend kan worden gesteld dat met een extra financiële inspanning van 10 miljoen gulden op jaarbasis voldoende capaciteit kan worden ingezet om reële inhoud te geven aan de handhaving van de leeftijds-grenzen.

**BIJLAGE 1**

**LEEFTIJDGRENZEN IN DE ANDERE EU-LIDSTATEN**

Land	Alcohol	Tabak	Kansspelautomaten
België	16 jr	geen grens	18 jr (nieuwe wet in voorbereiding)
Denemarken	18 jr (horeca)	geen grens	wet in voorbereiding
Duitsland	16 jr (zwak) 18 jr (sterk)	geen grens	18 jr
Engeland/Wales	18 jr (uitzondering: 16/17 jr gebruik in horeca bij maaltijd)	16 jr	18 jr (behalve als automaat kleine prijzen uitkeert)
Finland	18 jr (horeca) 18 jr (zwak in winkels) 20 jr (sterk in winkels)	18 jr	geen grens
Frankrijk	16 jr (winkels) 16 jr (zwak in horeca) 18 jr (sterk in horeca)	geen grens	18 jr (tenzij vergezeld door ouders)
Griekenland	18 jr	geen grens	23 jr
Ierland	18 jr	16 jr	16 jr
Italië	16 jr	16 jr (ook indien gratis)	kansspelautomaten zijn verboden
Luxemburg	16 jr	geen grens	18 jr
Oostenrijk	15/16 jr (zwak) 18 jr (sterk)	16 jr (roken in het openbaar)	18 jr
Portugal	16 jr	geen grens	16 jr
Spanje	16 jr	16 jr (ook uit automaat)	18 jr
Zweden	18 jr (horeca) 18 jr (licht bier in winkel) 20 jr (in slijterij)	wordt overwogen	18 jr

## OVERZICHT HANDHAVINGSINSTRUMENTEN IN DE DRIE WETSVORSTELLEN

### Wetsvoorstel Drank- en Horecawet

Doel: alcoholmatiging, in het bijzonder ter voorkoming van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen door het misbruik van alcoholhoudende dranken

Middel: onder meer:

- consumentenleeftijdsgrens van 16 jaar voor alcoholhoudende drank;
- consumentenleeftijdsgrens van 18 jaar voor sterke drank;
- toegangsverbod voor jongeren onder de 16 jaar voor slijt- en danslokalen;  
(in alle gevallen strafbaarstelling uitsluitend de verstrekker/ondernemer).

Handhaving:

- spontane naleving door wettelijk verplicht bord inzake leeftijdsgrens bij elk verkooppunt en bij de deur van slijt- en danslokaal;
- vaststelling leeftijden bij verstrekken en verplichte toegangscontrole danszalen;
- grondslag algemene maatregel van bestuur minimum leeftijd personeel 18 jaar;
- bestuurlijke sancties: weigeren/intrekken van de Drank- en Horecawet-vergunning;
- strafrechtelijke sancties o.g.v. de Wet economische delicten.

Toezicht:

- IGB;
- politie;
- gemeentelijke toezichthouders.

Opsporing:

- IGB;
- politie.

### Wetsvoorstel Tabakswet

Doel: beperking van het tabaksgebruik, vooral onder jongeren en ter bescherming van niet-rokers.

Middel: onder meer:

- consumentenleeftijdsgrens van 18 jaar voor de tabaksverkoop;  
(strafbaarstelling geldt uitsluitend de verstrekker).

Handhaving:

- spontane naleving door wettelijk verplicht bord inzake leeftijdsgrens bij elk verkooppunt;
- vaststelling leeftijd bij verstrekken;
- bestuurlijke sancties: bestuurlijke boetes, vooral voor onder meer handhaving leeftijdsgrens;
- strafrechtelijke sancties o.g.v. de Wet economische delicten.

Toezicht:

- IGB.

Opsporing:

- IGB.

## **Wetsvoorstel Wet op de kansspelen (speelautomaten)**

Doel: tegengaan van problematisch speelgedrag en gokverslaving

Middel: onder meer:

- toegangsverbod voor jongeren onder de 18 jaar voor speelautomatenhallen;
- leeftijdsgrens van 18 jaar voor spelen op speelautomaat; (in alle gevallen strafbaarstelling van exploitant en gebruiker).

Handhaving:

- spontane naleving: verplichte sticker op automaat;
- verplichte toegangscontrole bij speelautomatenhallen;
- bestuurlijke sancties: bestuursdwang, dwangsom, intrekken aanwezigheidsvergunning, verwijderen kansspelautomaat;
- strafrechtelijke sancties o.g.v. de Wet economische delicten.

Toezicht:

- NMI (technische controle);
- politie;
- gemeentelijke toezichthouders.

Opsporing:

- politie.