

Vergaderjaar 2004–2005

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2005

1. Aanleiding

Hoewel het totale alcoholgebruik in Nederland licht daalt, is de ontwikkeling in het alcoholgebruik onder jongeren zorgwekkend. Zeven van de tien kinderen drinkt al op of vóór hun twaalfde jaar het eerste glas alcohol. Eénderde van de 15 jarigen is maandelijks dronken. Nederlandse jongeren drinken het meest frequent van Europa en drinken per avond erg veel¹. Deze uitkomsten uit recente onderzoeken maken duidelijk dat er maatregelen nodig zijn om het alcoholgebruik onder jongeren en name kinderen terug te dringen.

Met deze beleidsbrief geef ik mede uitvoering aan de motie van het Kamerlid Buijs c.s.² waarin de regering wordt verzocht, verwijzend naar het toenemend alcoholgebruik onder jongeren, specifiek beleid te ontwikkelen op het gebied van preventie en voorlichting gericht op het terugdringen van alcoholmisbruik onder jongeren. Dit jongerenbeleid vormt een vervolg op het alcoholbeleid zoals dat de laatste jaren is neergelegd in de *Alcoholnota*³, de nota *Langer Gezond Leven*⁴ en de recent verschenen *Evaluatie Drank- en Horecawet*⁵. Deze beleidsbrief is tevens een uitwerking van de aanbevelingen van zowel de Raad van de Europese Unie⁶ als van de «World Health Organisation» (WHO) om specifiek beleid te ontwikkelen gericht op het alcoholgebruik onder jongeren.

2. Alcoholgebruik onder jongeren

Uit een aantal recente grootschalige nationale en internationale onderzoeken naar het drankgebruik onder jongeren komen twee trends naar voren waar ik mij zorgen over maak: a) kinderen drinken steeds eerder en b) jongeren drinken erg veel.

Kinderen drinken steeds eerder

Uit het Peilstationonderzoek «*Jeugd en riskant gedrag 2003*» van het

¹ The ESPAD report 2003, Alcohol and other drug use among students in 35 European Countries. Internationaal onderzoek onder scholieren die in het jaar van onderzoek 16 jaar werden.

² Tweede Kamer 2001–2002, 27 565, nr. 9.

³ Kamerstukken II 2001–2002, 27 565, nr. 2.

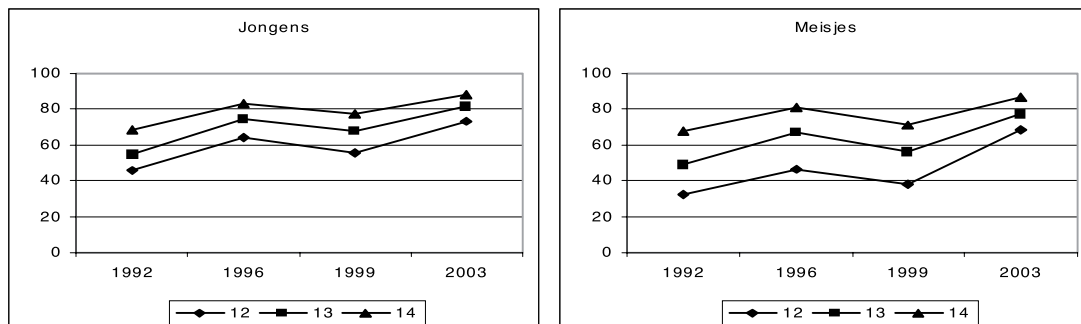
⁴ Kamerstukken II 2003–2004, 22 894, nr. 20.

⁵ Kamerstukken II 2004–2005, 29 894, nr. 1.

⁶ Aanbevelingen betreffende alcoholgebruik door jongeren, in het bijzonder kinderen en adolescenten (2001/458/EG).

Trimbos-instituut blijkt dat steeds meer kinderen al voor het twaalfde jaar hun eerste glas alcohol drinken. Meestal gebeurt dit thuis, waar de ouders bij zijn. In 1992 had 33% van de twaalfjarige meisjes ooit alcohol gedronken, in 2003 is dit percentage gestegen tot 68%. Bij de jongens gaf in 1992 minder dan de helft al eens alcohol te hebben gedronken, in 2003 is dat percentage gestegen tot bijna driekwart. Op veertienjarige leeftijd hebben inmiddels bijna alle jongeren kennism gemaakt met alcohol. Onderstaande grafiek geeft de groei weer in het percentage jongeren dat al op 12 (13, 14) jarige leeftijd zijn eerste glas alcohol dronk, sinds 1992.

Figuur 1, Jongeren die hebben kennism gemaakt met alcohol (Trimbos instituut)

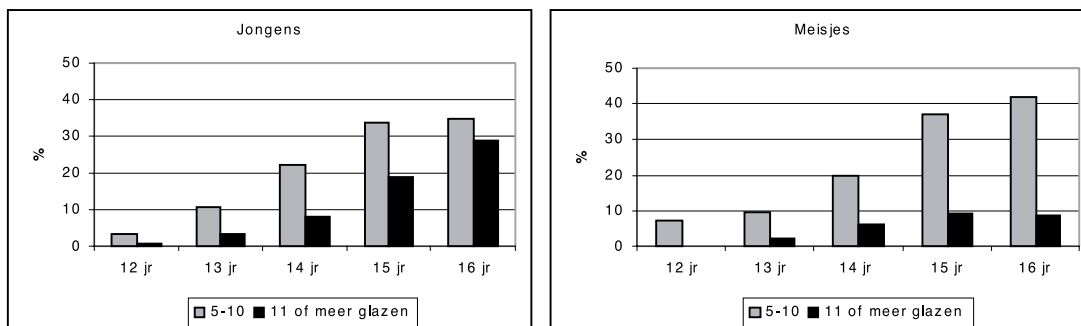


Uit een recent internationaal vergelijkend onderzoek, het ESPAD rapport¹, blijkt daarnaast dat de Nederlandse jongeren zeer frequent drinken. Een kwart van de jongeren drinkt om de drie dagen alcoholhoudende drank. Hiermee drinkt de Nederlandse jongere het meest frequent van Europa. De gegevens over de leeftijd waarop jongeren beginnen met drinken duiden er samen met de cijfers over de frequentie van het drankgebruik op, dat drankgebruik de afgelopen tien jaar steeds meer en op steeds jongere leeftijd tot de leefwereld van de jongeren is gaan behoren. Voorlopige gegevens uit een onderzoek van het NIGZ, uitgevoerd door het Instituut voor verslavingsonderzoek (IVO) bevestigen deze lijn.

Jongeren drinken (te)veel

Een tweede zorgelijke ontwikkeling is dat wanneer jongeren drinken, zij vaak veel in één keer drinken. Op 15 jarige leeftijd drinkt bijvoorbeeld de helft van de jongens gemiddeld meer dan 5 glazen op een weekendavond en één op de vijf zelfs gemiddeld meer dan 10.

Figuur 2, Gemiddeld aantal glazen op één weekend avond (Trimbos instituut)



¹ The ESPAD report 2003, Alcohol and other drug use among students in 35 European Countries.

Sinds 1992 komt de toename van het alcoholgebruik onder jongeren vooral op het conto van de meisjes. In de trends in lifetime, maand en dronkenschap prevalentie is vooral bij meisjes een toename in het drank-

gebruik te zien. Meisjes zijn meer gaan drinken en zijn ook vaker dronken dan voorheen. Was in 1992 tien procent van de meisjes (twaalf tot en met achttien jaar) één of meer keer dronken in de maand, in 2003 is dat gestegen tot twintig procent. Hiermee zijn meisjes inmiddels op hetzelfde «niveau» aangekomen als jongens. (Tabellen, zie bijlage 1)¹

Dat door Nederlandse jongeren veel glazen op één avond worden gedronken blijkt ook uit het ESPAD onderzoek. Ruim éénderde van de jongens en éénvijfde van de meisjes drinkt drie keer per maand tenminste vijf glazen alcohol op een avond. Grote hoeveelheden achter elkaar drinken wordt ook wel binge-drinken genoemd.

3. Gevolgen van alcoholgebruik voor jongeren

Alcoholgebruik door jongeren brengt veel gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen met zich mee.

- Van de jongeren tussen de 16 en 24 jaar ondervindt 22% problemen door zijn drinkgedrag en wordt gerekend tot de categorie probleemdrinkers². De ondervonden problemen lopen uiteen van bijvoorbeeld drinken om zorgen te vergeten of meer zelfvertrouwen te krijgen tot sociale problemen en black-outs door drankgebruik.
- Overmatig alcoholgebruik is schadelijk voor ontwikkeling van de hersenen van jongeren. Er is een duidelijk verband aangetoond tussen schoolprestaties en alcoholconsumptie³.
- Uit onderzoek blijkt dat wie jong begint met overmatig alcohol drinken, in zijn latere leven een verhoogd risico loopt op problemen met alcoholgebruik⁴. Op dit moment is bijna 12,5% van de totale ziektelast bij mannen en 2,3% van de ziektelast bij vrouwen toe te schrijven aan overmatig alcoholgebruik. Mijn zorg is dat, gezien de tendens onder jongeren, deze cijfers verder zullen stijgen.
- Jongeren lopen sneller het risico van alcoholvergiftiging bij het innemen van grote hoeveelheden alcohol.
- Alcohol speelt een rol bij agressie en geweld.
- Jaarlijks vallen er ongeveer 250 doden en ongeveer 3500 gewonden als gevolg van verkeersongevallen waar alcohol in het spel is. Onder hen bevinden zich relatief veel, bijna een kwart, jonge mannen in de leeftijdscategorie van 18 t/m 24 jaar⁵.

Een uitgebreide beschrijving van de gevolgen van alcoholgebruik door jongeren is opgenomen in bijlage 2¹.

4. Doelstellingen en aanpak

Doelstelling

Het kabinet streeft ernaar dat: 1) kinderen op latere leeftijd en het liefst niet onder de 16 jaar beginnen met drinken en 2) jongeren boven de 16 jaar niet overmatig alcohol gebruiken.

Verantwoordelijkheden

Het terugdringen van het alcoholgebruik bij kinderen onder de 16 jaar en het overmatig gebruik bij jongeren boven de 16 jaar is een breed, door maatschappelijke organisaties, overheid én bedrijfsleven, gedragen doelstelling. Om deze doelstelling te bereiken is er actie en samenwerking vereist van alle bij het alcoholbeleid betrokken partijen. Deze hebben ook hun bereidheid getoond hieraan een bijdrage te leveren.

Aanpak

Bewezen effectieve methoden in de alcoholpreventie zijn de laatste jaren van steeds groter belang geworden. Met name de WHO heeft een voortrekkersrol vervuld in wetenschappelijk onderzoek hiernaar. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² D. van Dijk, R. Knibbe, De prevalentie van probleemdrinken in Nederland: Een algemeen bevolkingsonderzoek, 2005.

³ D.J. Hawkins et al, Risk and protective factors for alcohol and other drug problems in adolescence and early adulthood: implications for substance abuse prevention. Psychological bulletin, 1992.

⁴ B. F. Grant, D. A. Dawson, Journal of Substance abuse, 1998, NIAAA.

⁵ Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, www.swov.nl.

wetenschappelijke benadering resulteerde in 2003 in de uitgave van «*Alcohol: no ordinary commodity, research and public policy*». De onderzoekers wijzen op de hoge effectiviteit van maatregelen op het gebied van verkrijgbaarheid, prijzen, leeftijdsgrenzen, reclame, voorlichting en lokale maatregelen met het oog op drankgebruik tijdens het uitgaan. De onderzoekers stellen dat voorlichting altijd een onderdeel dient te zijn van een breed pakket aan maatregelen; voorlichting alléén heeft weinig effect op vermindering van de alcoholproblematiek. In lijn met deze benadering zet ik verschillende instrumenten tegelijkertijd in om de eerder genoemde doelstellingen te bereiken.

5 Beleidsvoornemens

5.1 Leeftijdsgrenzen

Om het alcoholmisbruik onder jongeren te helpen voorkómen, kent de regelgeving al vanouds leeftijdsgrenzen. Aan jongeren onder de 16 jaar mag geen alcoholhoudende drank worden verkocht. Dat is ook de leeftijdsgrens voor de toegang tot slijterijen. De leeftijdsgrens voor sterke drank ligt bij achttien jaar. Sinds 2000 moeten alle verstrekkers van alcohol (barkeepers, slijters, caissières en dergelijke) de leeftijd van jongeren vooraf controleren. Als jongeren geen geldig leeftijdsdocument kunnen tonen, mag aan hen geen alcohol worden verkocht. Het is een verstrekker ook niet toegestaan iemand alcohol te verkopen als duidelijk is dat die verkochte drank zal worden doorgegeven aan een jongere. Op de naleving van de leeftijdscontrole wordt toegezien door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), onderdeel Keuringsdienst van Waren (KvW).

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat de naleving van de leeftijdsgrenzen in de horeca, supermarkten, slijterijen en sportkantines nog verbetering behoeft. De kans dat een kind onder de 16 jaar er in slaagt zwak-alcoholhoudende drank te kopen en een jongere onder de 18 sterke drank, bedraagt nog altijd 90%¹. Toch wordt controle van de leeftijd inmiddels door ruim 90% van de ondernemers belangrijk gevonden. Het draagvlak voor leeftijdsvaststelling is dus groot. Maar dat vertaalt zich nog onvoldoende naar de praktijk. Wellicht omdat de leeftijd van de aspirant-kopers te hoog wordt ingeschat en er ook nog te vaak minder betrouwbare manieren van leeftijdscontrole worden toegepast, zoals het vragen naar de leeftijd. Intensief toezicht, gecombineerd met gerichte communicatie blijft van essentieel belang.

Identificatieplicht

Vóór 1 januari 2005 was het voor alcoholverstrekkers wel eens een probleem dat de klant geen leeftijdsdocument kon of wilde tonen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is echter iedereen van veertien jaar of ouder verplicht op vordering van een politieambtenaar of een toezichthouder een identiteitsbewijs te tonen. Er is weliswaar geen plicht om een identiteitsbewijs aan een caissière of een barman te tonen, maar de uitbreiding van de identificatieplicht maakt dat (vrijwel) iedereen een identiteitsbewijs bij zich heeft. Gewoonlijk zal de klant zijn identiteitsbewijs ook wel willen tonen. Het kopen van alcohol in winkels en in horeca-inrichtingen kan daarom nu, normaal gesproken, vlotter verlopen. De campagne, met ondermeer de sticker «*Legitimatie verplicht*», van het Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisgebruik, die jongeren duidelijk maakt dat er zonder legitimatie geen alcohol wordt verkocht, vind ik een goed initiatief. Jongeren worden daarin opgeroepen uit eigen beweging altijd hun identiteitsbewijs te tonen bij het kopen van alcoholhoudende drank.

¹ VWA, Monitor alcoholverstreking jongeren 2003.

Strafbaarstelling

Op 3 juni 2004 stelden de Tweede Kamerfracties van de VVD en de LPF het onderwerp strafbaarstelling aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel tot introductie van de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet. Deze fracties dienden een motie in waarin de regering werd verzocht de jongere die alcoholhoudende drank koopt – dan wel zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger – strafbaar te stellen. In een tweede motie werd de regering verzocht de strafbaarheid op te heffen van de horecaondernemer die alcoholhoudende drank verstrekt aan een jongere, via een oudere. Bij de stemmingen, op 8 juni 2004, heeft de Tweede Kamer beide moties verworpen. Vanuit het kabinet zijn op het punt van strafbaarstelling van jonge kopers van alcoholhoudende dranken thans geen verdere initiatieven te verwachten.

Intensiever toezicht

De controleurs van de VWA ga ik intensiever inzetten op de naleving van de leeftijdsgrenzen. Door een interne herprioritering en een nieuwe werkwijze binnen de VWA wordt het mogelijk om het aantal controles te vergroten. Met intensivering van de handhaving van de wettelijke bepalingen over leeftijdsgrenzen wil ik bereiken dat leeftijdsvaststelling gemeengoed wordt binnen de horeca, slijterijen, sportkantines en supermarkten. Ik ben er voorstander van dat de resultaten van de handhaving transparanter worden gemaakt. Voor een betere handhaving van de leeftijdsgrens is ook de recent in werking getreden bestuurlijke boete van belang. De VWA kan nu een bestuurlijke boete opleggen voor verkopen van alcohol aan kinderen onder de 16 en andere overtredingen van de Dranken Horecawet.

Schorsen van vergunningen

Gemeenten willen «op maat» op overtredingen van horeca-ondernemers kunnen reageren. Bijvoorbeeld wanneer herhaaldelijk de bepalingen over de leeftijdsgrens overtreden worden. Daarom wil ik in de Drank- en Horecawet opnemen dat gemeenten een horeca-inrichting tijdelijk kunnen sluiten, door de vergunning te schorsen.

Verhoging leeftijd barmedewerkers

Om als verkoper de leeftijdsgrens te kunnen hanteren, moet je soms sterk in de schoenen staan. In de horeca is het vaak niet makkelijk om aan groepen jongeren de verkoop van alcoholhoudende drank te weigeren. Daarom is het van belang dat de verstrekking van alcoholhoudende drank altijd gebeurt onder leiding van iemand met overwicht. Voor horeca-inrichtingen en slijterijen is daarom bepaald dat er tijdens openingstijden altijd een leidinggevende aanwezig moet zijn die minimaal 21 jaar is. In sport- en andere kantines geldt die eis nog niet, ook niet als daar alcohol wordt geschonken. Ik zal de ministerraad voorstellen de Drank- en Horecawet zodanig te wijzigen dat de leeftijd van degene onder wiens directe leiding de verstrekking van alcohol geschiedt in een kantine wordt verhoogd van 16 naar 21 jaar.

Verlichting administratieve lasten

Genoemde maatregelen gericht op verbetering van de handhaving van de leeftijdsgrenzen wil ik vergezeld doen gaan van een vereenvoudiging van de regelgeving. In de komende wijziging van de Drank- en Horecawet zal ik daarom het vergunningstelsel vereenvoudigen, wat een verlichting geeft van de administratieve lasten. Dit wetsvoorstel zal u nog dit jaar bereiken.

5.2 Voorlichting

Eén boodschap: «niet drinken onder de 16-jaar»

Het Regulier Overleg Alcoholbeleid heeft in het najaar van 2004 de werkgroep «*Alcohol en Jongeren*» ingesteld, onder meer om na te gaan hoe voorlichtingsinstellingen, alcoholbranche en overheid de bestaande voorlichting aan jonge kopers en verkopers van alcohol verder kunnen verbeteren. Deze werkgroep, onder voorzitterschap van het NIGZ, heeft een voorstel gedaan om te bevorderen dat het niet-drinken onder de 16 jaar een maatschappelijk geaccepteerde norm wordt. Om dit te bereiken zullen voorlichtingsorganisaties, het belanghebbend bedrijfsleven en de verstrekkers van alcohol, dezelfde boodschap uit gaan dragen, ieder richting hun eigen doelgroep. Ik ben voornemens het ontwikkelen van de gezamenlijk te communiceren boodschap te ondersteunen en toe te passen in de overheidsvoorlichting aan jongeren en hun ouders.

Opvoedingsvoorlichting aan ouders

Drinkgewoontes van ouders, de wijze waarop zij hun kinderen opvoeden en de wijze waarop zij hun drinkgewoontes bespreken met hun kinderen zijn van grote invloed op het alcoholgebruik van kinderen. Ook bij het alcoholgebruik geldt het bekende adagium: «*jong geleerd is oud gedaan*». Het is echter voor ouders vaak moeilijk om met het onderwerp alcoholgebruik om te gaan in de opvoeding. Ouders weten vaak niet goed tot welke leeftijd hun kind beter geen alcohol kan drinken en, wanneer een kind eenmaal drinkt, wat een verstandige hoeveelheid voor een tiener is. Ouders zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de schadelijke gevolgen van het alcoholgebruik door kinderen. Onderzoek van het NIPO¹ toont aan dat meer dan de helft van de kinderen van tien tot en met vijftien jaar aangeeft nooit of soms door hun ouders te zijn voorgelicht over de risico's van alcohol.

De wijze waarop ouders met het onderwerp alcohol kunnen omgaan bij hun kinderen is nog een onderbelicht onderwerp in de voorlichting geweest. Toch kan op deze manier de jongste doelgroep op een effectieve manier worden bereikt. Het kabinet wil dat in de voorlichting aan ouders het omgaan met alcohol in de opvoeding een belangrijke plaats krijgt. Daarom zal in het kader van deze beleidsbrief een voorlichtingsprogramma worden opgezet gericht op ouders van kinderen tussen de 10 en 16 jaar. Centraal in deze voorlichting moeten de gezondheidsrisico's staan die gemoeid zijn met het drinken onder de 16 jaar. Ik ben voornemens de hiervoor genoemde breed gedragen boodschap ook in de voorlichting aan ouders toe te passen.

Preventie rijden onder invloed

Sinds de jaren zeventig zijn vele maatregelen getroffen om het aantal verkeersslachtoffers ten gevolge van rijden onder invloed terug te dringen, zoals invoering van de 0,5 promille-grens, ademanalyse, de voorlichtingscampagnes *Glaasje op* en *Rij alcoholvrij*, promotie van alcoholvrije alternatieven, maatregelen en cursussen voor rijders onder invloed, en politiecontroles. Het aantal slachtoffers is dan ook sinds het midden van de jaren tachtig gehalveerd. Algemeen wordt onderkend dat de norm over alcoholgebruik voor het rijden is veranderd. Met een glaasje op achter het stuur is «not done». Binnenkort zal de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot verlaging van de wettelijke alcohollimiet tot 0,2 promille voor beginnende bestuurders behandelen. Ik ga ervan uit dat door deze verlaging van de alcohollimiet, de campagnes gericht op het tegengaan van alcohol in het verkeer, zoals de succesvolle BOB campagne, en de gestegen handhaving, het rijden onder invloed met name bij jongeren nog verder kan worden teruggebracht.

¹ Pol, M., van de & Duijser, E (2003), *Meting alcoholgebruik jongeren*, NIPO.

Jongerenvoorlichting

Er wordt al veel goede voorlichting gegeven aan jongeren op het gebied van verslavende middelen als alcohol, drugs en tabak. Het NIGZ voert massamediale campagnes uit, zoals bijvoorbeeld «*Drank, de kater komt later*». Het belangrijkste doel van deze campagnes is de kennis van jongeren te vergroten over de nadelen van risicovol en overmatig alcoholgebruik. De activiteiten van de jongerencampagne vonden de afgelopen jaren vooral plaats in de zomer. Vanaf dit jaar zullen de activiteiten met name op lokaal niveau worden uitgevoerd, samen met de regionale Steunpunten.

Preventieproject op basisscholen

Ook via de scholen vindt er voorlichting plaats. Hiervoor heeft het Trimbos instituut de voorlichtingscampagne «*De gezonde school en genotmiddelen*» ontwikkeld, dat op ongeveer 20% van de ongeveer 7000 basisscholen wordt uitgevoerd. Dit project is een vertaling naar het basisonderwijs van het project «*De gezonde school en genotmiddelen in het Voortgezet Onderwijs*». Om de alcoholvoorlichting in het basisonderwijs te intensiveren is recent een extra lessenserie speciaal over alcohol ontwikkeld. Ouders worden bij dit alcoholproject betrokken met een speciaal voor de ouders georganiseerde bijeenkomst, waar ouders worden geïnformeerd over alcohol en hoe ze hiermee in de opvoeding het beste om kunnen gaan. Ik ben voornemens dit project te blijven ondersteunen.

5.3 Prijsbeleid

Wetenschappelijke studies en praktijkervaringen wijzen uit dat een verhoging van de consumentenprijs van alcoholhoudende drank één van de meest effectieve manieren is om het alcoholgebruik, te matigen. Uit veel onderzoeken blijkt dat de consumentenprijs in verhouding tot het besteedbaar inkomen van invloed is op de hoogte van de consumptie. Uit het eerder genoemde WHO-onderzoek naar de effectiviteit van verschillende instrumenten in het alcoholbeleid blijkt dat de hoogte van de prijs vooral van invloed is op de alcoholconsumptie van jongeren. Een hogere prijs werkt drempelverhogend voor beginnende drinkers¹.

Uit verschillende onderzoeken naar het drinkgedrag onder scholieren blijkt dat zoete premixen en bier de populairste drankjes zijn onder jongeren (zie bijlage 1)². De populariteit van de mixdranken is te verklaren vanuit de zoetheid van deze dranken. De zoete smaak camoufleert namelijk de smaak van alcohol. Hierdoor verdwijnen de natuurlijke remmingen van kinderen tegen alcohol en worden deze drankjes erg gemakkelijk gedronken. Met name jonge meisjes geven bij premixen hun tot dan toe bestaande terughoudendheid bij de alcoholconsumptie op.

De populariteit van bier is vooral te verklaren, naast smaak en imago, vanuit de prijs van bier. Uit het recente «*Global Status Report*» van de WHO blijkt dat Nederland relatief zeer lage prijzen kent voor bier. Hiermee wordt bedoeld dat de prijs van bier, afgezet tegen het welvaartspeil laag is. Wanneer naar deze relatieve prijs wordt gekeken, is de bierprijs in ons land de op twee na laagste van de wereld. Alleen in de Verenigde Staten en in Luxemburg is de prijs van bier relatief lager. Als gevolg van de prijszenoorlog in de supermarkten is de prijs van bier inmiddels nog verder gedaald. De accijnsdruk op bier daarentegen is relatief hoog (zie bijlage 3)².

Op jongeren gericht accijnsbeleid

Met het oog op de bescherming van de gezondheid van minderjarigen rijst de vraag of er niet een meer op jongeren gericht accijnsbeleid zou

¹ Babor et al., 2003.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

moeten komen. Juist bij minderjarigen is een prijsverhoging een effectieve manier om het gebruik te verminderen. Het meeste effect op het drinkgedrag van jongeren zal bereikt worden wanneer de populairste jongerendranken in prijs stijgen. Immers, over een verhoging van de prijs van sherry zullen jongeren hun schouders ophalen. Een verhoging van de prijs van populaire dranken, zullen jongeren wél in hun portemonnee voelen. Verschillende landen binnen de Europese Unie hebben inmiddels specifieke maatregelen genomen ten aanzien van de alcoholhoudende premixdranken. Hoewel een afzonderlijke accijnsverhoging of een afzonderlijk accijnstarief voor alcoholhoudende premixdranken op grond van de huidige communautaire wetgeving niet mogelijk is hebben landen als Duitsland, Denemarken en Frankrijk toch een constructie gevonden om premixen extra te belasten. In Duitsland heeft men bijvoorbeeld een geheel nieuwe verbruiksbelasting geïntroduceerd die naast de accijns wordt geheven over de mixdrank op basis van gedistilleerde drank (de zgn. «Alkopop Steuer»). Deze heffing is afgelopen zomer ingegaan.

In het kader van het prijsbeleid ligt een maatregel voor premixen en bier het meest voor de hand. Ik heb hierover overleg gevoerd met mijn ambtgenoot van Financiën en daaruit is gebleken dat het voor premixen mogelijk is om een vergelijkbare maatregel te treffen als dat Duitsland heeft gedaan en Denemarken voornemens is te nemen, namelijk de instelling van een afzonderlijke heffing. De mogelijkheden voor bier zijn echter beperkt gelet op het eventuele gevaar dat de tarieven met onze buurlanden te veel uiteen gaan lopen. Een verhoging van de bieraccijns met 20% behoort echter wel tot de mogelijkheden. De opbrengst van beide maatregelen wordt deels aangewend voor een verlaging van de accijns op gedistilleerde dranken tot het niveau van voor de accijnsverhoging van 1 januari 2003. Het gaat hier namelijk niet om dranken die populair zijn onder jongeren en bovendien heeft de recente verhoging van deze accijns geleid tot grenseffecten. Het resterende deel van de opbrengst wordt gebruikt voor de afschaffing van de verbruiksbelasting op vruchtensappen, groentesappen en mineraalwater. In aanvulling op deze – specifiek op de prijs van alcoholhoudende dranken gerichte – maatregelen zal ik onderzoeken hoe de detailhandelsverkoop van premixen kan worden beperkt tot het slijterskanaal.

De in het kader van het prijsbeleid te nemen maatregelen zien er als volgt uit:

- Er zal een afzonderlijke belasting op mixdranken worden geïntroduceerd van 60 cent per flesje. Het prijseffect zal ongeveer 66 cent zijn per flesje mixdrank van 0,275 liter.
- Accijns op bier wordt verhoogd met 20,5%. Het prijseffect zal ongeveer 50 cent per kratje pils zijn.
- Accijns op gedistilleerde dranken zal worden verlaagd met 15,25% (tot het niveau van 2002).
- De belasting op vruchtensappen en mineraalwater zal worden afgeschaft. Het prijseffect zal ongeveer 5 cent zijn voor een liter vruchtensap.

5.4 Reclame en marketing

Uit onderzoek is bekend dat reclame met name effect heeft op het drinkgedrag van jeugdigen¹. Alcoholreclame benadrukt de positieve aspecten van het drinken van alcohol en gaat voorbij aan de gezondheidsrisico's. Door de overal aanwezige reclame voor alcoholhoudende drank wordt de opvatting van kinderen versterkt dat alcohol een normaal en onschuldig product is. Dat kinderen beïnvloed worden door alcoholreclame wordt ondersteund door onderzoeken naar de populariteit en bekendheid van alcoholreclames onder jongeren. Alcoholreclames zijn bij de meeste jongeren bekend en erg populair. Alcoholreclame ondergraaft hierdoor de

¹ J.W. Grube et al., Television beer advertising and drinking knowledge, beliefs and intentions among schoolchildren, in: American Journal of Public Health 84, 1994., P.P. Aitkin et al., Television advertisements for alcoholic drinks do reinforce under-age drinking, in: British Journal of Addiction 83, 1988, C. Drings, A. Hope, The impact of alcohol advertising on teenagers in Ireland, 2001, Department of Health and Children.

preventieboodschap. Het staat dan ook buiten kijf dat regulering van de alcoholreclame essentieel is voor het alcoholpreventiebeleid.

Zowel de EU als de WHO hebben de afgelopen jaren aanbevelingen gedaan omtrent alcoholreclame en -marketing gericht op kinderen en jongeren. In 2001 ging de Raad van de Europese Unie (Gezondheidsraad) unaniem akkoord met de «Raadsaanbeveling betreffende alcoholgebruik door jongeren, met name kinderen en adolescenten». In die Raadsaanbeveling wordt aangedrongen op meer maatregelen ter beperking van de commerciële marketing gericht op jongeren. De WHO¹ formuleerde haar aanbeveling destijds als volgt: «*minimize the pressures on young people to drink, especially in relation to alcohol promotions, free distributions, advertising, sponsorship and availability, with particular emphasis on special events*». In navolging hiervan riep de Tweede Kamer mij tijdens het overleg over de Alcoholnota 2001–2003 op werk te maken van regulering van de alcoholmarketing, waarbij met name bezorgdheid bestond over de alcoholmarketing gericht op jongeren.

Huidige regelgeving

In de Europese Richtlijn «*Televisie zonder grenzen*²» staan de inhoudelijke eisen die aan alcoholreclame gesteld worden. In ons land zijn de normen uit deze richtlijn over alcoholreclame – uitgezonderd de niet toegestane vormen van reclame – geïmplementeerd door middel van zelfregulering via de Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank. Voor zelfregulering van deze inhoudelijke eisen is destijds gekozen vanuit het principe dat de overheid zo weinig mogelijk bemoeienis wil hebben met het inhoudelijk toezicht op concrete media-uitingen. De Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank is ontwikkeld door de Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA). Het inhoudelijk toezicht wordt overgelaten aan de Reclame Code Commissie.

In de Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank zijn ook regels opgenomen over het bereik van alcoholreclame. Zo is opgenomen dat alcoholreclame geen publiek mag bereiken dat volgens algemeen in de markt geaccepteerd bereiksonderzoek voor meer dan 25% bestaat uit minderjarigen.

Initiatieven tot zelfregulering zijn en blijven lovenswaardig. De sector doet hierin verdienstelijk werk. Maar inmiddels is duidelijk dat het alcoholprobleem onder jongeren zó omvangrijk is dat verdere aanscherping van de regels omtrent reclame en marketing nodig is. In de Alcoholnota 2001–2003 is al gepreludeerd op een wettelijke beperking van de alcoholmarketing, in combinatie met zelfregulering. In vervolg hierop heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer bij brief van 1 oktober 2001³ bericht dat er een Reclamebesluit in de zin van artikel 2 van de Drank- en Horecawet dient te komen. In het afgelopen jaar heb ik evenwel nog één poging gedaan om via zelfregulering serieuze voortgang te boeken⁴. Een voordeel van zelfregulering is dat het niet leidt tot administratieve lastendruk.

Regulering inhoud van reclame

Zoals hiervoor toegelicht bevat de Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank onder meer de inhoudelijke regels die in de Europese Unie aan alcoholreclame gesteld worden. In de reclamepraktijk blijken die regels niet altijd even makkelijk te interpreteren. Wat betekent dat een uiting niet mag suggereren dat alcoholgebruik «een bijdrage levert aan sociaal of seksueel succes»?

In de huidige situatie toetst de Reclame Code Commissie alcoholreclames achteraf, alléén wanneer er een klacht is ingediend. Dit heeft tot gevolg

¹ WHO, Declaration on young people and alcohol, 2001.

² Richtlijn 89/552/EEG, betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten van 3 oktober 1989, zoals gewijzigd bij 97/36EG van 30 juni 1997.

³ Kamerstukken II 2001/2002, 27 565, nr. 4, blz. 2.

⁴ Brief van 22 januari 2004.

dat een reclameboodschap die niet voldoet aan de inhoudelijke regels van de Reclamecode soms in het geheel niet en soms pas aanzienlijk later – in een enkel geval zelfs na beëindiging van een reclamecampagne – veroordeeld wordt. Het publiek – dus ook jongeren – is dan geruime tijd geconfronteerd geweest door reclameboodschappen die, achteraf gezien, eigenlijk niet uitgezonden hadden mogen worden. Door dit systeem van «klagen achteraf» is de bijdrage die de Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank aan het alcoholpreventiebeleid levert, kleiner dan wenselijk is.

Daarom ben ik van oordeel dat alcoholreclameboodschappen voortaan, vóórdat deze worden uitgezonden, door de branche zelf worden getoetst aan de Reclamecode voor Alcoholhoudende Drank. Inmiddels werkt de STIVA aan een herziening van de Reclamecode. Hierin zal een verbod worden opgenomen op het gebruik van alle nieuwe media die specifiek voor jongeren aantrekkelijk zijn, zoals internet, games, ringtones etc. Verder heeft de STIVA zich inmiddels bereid verklaard over te gaan tot een systeem van het vooraf toetsen van de inhoudelijke vormgeving. Ook zal de STIVA een boetebeding met de Stichting Reclame Code ondertekenen, wat tot gevolg heeft dat de Reclame Code Commissie bij overtreding van de zelfreguleringsregels voortaan boetes zal opleggen. Dit initiatief juich ik doe.

Regulering bereik van reclame

Hoewel alcoholreclames zich volgens de huidige Reclamecode niet mogen richten op minderjarigen, worden toch bijna alle minderjarigen door alcoholreclame bereikt. In de tijd dat de meeste kinderen televisie kijken worden er veel reclames uitgezonden. Het blijkt dat 40% van de alcoholreclames wordt uitgezonden tussen 18:00 en 21:00 uur. In de praktijk blijkt de eerder toegelichte 25%-norm niet makkelijk te hanteren. Soms is pas achteraf te bepalen of de reclameboodschap een doelgroep heeft bereikt die voor meer dan 25% uit minderjarigen bestaat. Daarbij is het ook zo dat zelfs als de grens van 25% minderjarigen niet wordt overschreden, er in absolute aantallen alsnog erg veel minderjarigen kunnen kijken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een populair programma als *Goede Tijden Slechte Tijden*. Gemiddeld kijken daar 1,8 miljoen mensen naar; 16% daarvan is minderjarig. In percentages gemeten bestaat het publiek dus voor minder dan 25% uit jongeren. In absolute aantallen jongeren gemeten is dit echter één van de best door jongeren bekeken programma's op televisie (293 000 minderjarige kijkers).

In veel EU-lidstaten is alcoholreclame op televisie inmiddels geheel of gedeeltelijk verboden. In slechts 4 landen is er geen regelgeving die televisiereclame voor (bepaalde) alcoholhoudende dranken verbiedt of in de tijd beperkt, waaronder Nederland. Het gaat hierbij meestal om beperkingen in uitzendtijdstippen (o.a. Portugal, Cyprus) of beperkingen voor bepaalde typen dranken met een hoger alcoholgehalte (o.a. Finland, Ierland, Hongarije). In Frankrijk is alcoholreclame op televisie helemaal verboden¹ (zie bijlage 4).²

¹ Loi Evin. Dit verbod brengt mee dat o.a. mee dat sportwedstrijden in andere landen niet in Frankrijk mogen worden uitgezonden als daarbij ook drankreclame te zien is. Media en drankenbedrijven achtten dit in strijd met richtlijn 1989/552/EEG (Televisie zonder grenzen) Het Europese Hof van Justitie oordeelde op 13 juli 2004 (zaken C-262/02 en C-429/02) dit neveneffect echter gerechtvaardigd, in het belang van de volksgezondheid, om alcoholmisbruik tegen te gaan.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik heb de alcoholbranche de vraag voorgelegd of zij bereid is via zelfregulering te komen tot een aanzienlijke vermindering van de blootstelling van minderjarigen aan alcoholreclame. Wanneer blijkt dat de alcoholbranche daartoe niet bereid is, dan zal ik gebruik maken van mijn bevoegdheid om via een AMvB krachtens de Drank- en Horecawet te komen tot een verbod op reclame voor alcoholhoudende drank op televisie, radio en bioscoop tussen 6:00 uur en 21:00 uur.

5.5 Alcohol en veiligheid

Het besef van urgentie voor een veiliger samenleving heeft onder meer weerklank gevonden in het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I, het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II en de Kabinetsnota «*Naar een veiliger samenleving*». Ter uitwerking van het kabinetsbeleid heeft de Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde besloten dat het ministerie van Justitie «een beleidsverkenkende notitie zal opstellen met betrekking tot te nemen kabinetsbrede preventiemaatregelen ter beperking van geweld»¹. In deze notitie wordt ook de rol van alcohol bij geweldsdelicten beschreven. Veel onderzoeken bevestigen de relatie tussen alcohol en geweld². Dit geldt met name voor uitgaanssituaties: zo'n 73% van de plegers van uitgaansgeweld is onder invloed van alcohol. Met name van groepen jongeren die (veel) te veel drinken gaat dreiging uit. Meer dan driekwart van de uitgaande jongeren voelt zich wel eens onveilig vanwege risico's op geweld³. Het gebruik van alcohol wordt vaak genoemd als katalysator.

Stimuleren lokale aanpak

In samenwerking met het ministerie van Justitie en Koninklijk Horeca Nederland zal ik uitzoeken in hoeverre alcohol een plaats heeft in het gemeentelijk horecabeleid en in de gemeentelijke convenanten «*Veilig Uitgaan*». In dit kader zullen de mogelijkheden onderzocht worden om gemeenten te stimuleren om alcoholmisbruik op te nemen in hun horecabeleid.

Horecabeleid in één hand

Het kabinet is voornemens in de Drank- en Horecawet op te nemen dat de burgemeester in plaats van het college van burgemeester en wethouders voortaan belast is met de vergunningverlening. In de meeste gemeenten behoort het horecabeleid immers nu al tot de portefeuille van de burgemeester, omdat de burgemeester op grond van de gemeentewet belast is met de openbare orde en de veiligheid. Hij is in dat kader bevoegd bevelen te geven die voor de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. In dit verband merk ik op dat over het interbestuurlijk toezicht een advies wordt voorbereid door de commissie Alders. Zoals eerder aangegeven zal het kabinet ook voorstellen om gemeenten de bevoegdheid te geven inrichtingen tijdelijk te sluiten, door de vergunning voor een bepaalde periode te schorsen. Nu kan een gemeente volgens de Drank- en Horecawet weliswaar op diverse gronden de vergunning van een ondernemer intrekken, maar de ervaring heeft geleerd dat dat in concrete situaties nogal eens een zodanig drastisch middel wordt gevonden, dat het niet vaak wordt gebruikt.

Tegengaan van illegale horeca

Eén van de speerpunten van de handhaving de komende jaren zal zijn de aanpak van illegale horeca in zogenaamde keten en schuren. Ik zal de VWA, die toeziet op de naleving van de Drank- en Horecawet, verzoeken om hiervoor handhavingsmethoden te ontwikkelen en vanaf 2006 aan het tegengaan van illegale horeca prioriteit te geven.

Niet schenken onder invloed

Ik ga voorstellen wettelijk, in de Drank- en Horecawet, te regelen dat schenkers van alcohol niet zelf beschonken mogen zijn. Immers, verantwoord schenken wordt onmogelijk wanneer een barkeeper zelf onder invloed van alcohol of drugs is. Een dronken verstrekker straalt immers minder gezag uit en zal ook bij incidenten minder in staat zijn adequaat op te treden. Bovendien verdwijnt als gevolg van overmatig gebruik vaak de beheersing, hetgeen kan leiden tot toename van de agressie.

¹ Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde (2004), p. 3.

² J. van der Linden, R. Knibbe, Geweld bij uitgaan op straat, 2004, B. Bieleman, H. Maarsingh, G. Meijer, Aangeschoten wild, 1998.

³ B. Bieleman, H. Maarsingh, G. Meijer, Aangeschoten wild, 1998.

5.6 Jongerenparticipatie

Zowel de Raad van de EU als de WHO bevelen aan om jongeren meer bij op de jeugd gericht gezondheidsbeleid en gezondheidsacties te betrekken. De EU en de WHO roepen op om de bijdrage die jongeren kunnen leveren, met name bij voorlichting, volledig te benutten. Ook het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt dat kinderen en jongeren het recht hebben om mee te praten over dingen die hen aangaan. Deze aanbevelingen neem ik graag ter harte.

Informatie vanuit de jongeren zelf kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een effectiever preventiebeleid. Jongeren kunnen informatie leveren over de problemen en behoeften van jongeren, over de uitwerking van voorlichting op jongeren of over de toepassing van de leeftijdsgrens, maar dan vanuit het gezichtspunt van de jongere. Ook hebben de jongeren een antenne functie als het gaat om nieuwe ontwikkelingen in het alcoholgebruik. Ik wil jongeren betrekken via de bestaande structuren. Deels gebeurt dit ook al. Zo neemt de Nationale Jeugdraad bijvoorbeeld deel aan het Regulier Overleg Alcoholbeleid.

6. Monitoring

De voornemens in deze beleidsbrief beslaan de periode 2005–2009. Of de genoemde doelstellingen bereikt worden, zal nauwlettend in de gaten worden gehouden. Gelet op het draagvlak voor het realiseren van de doelstellingen wordt gezocht naar samenwerking om deze doelstellingen te bereiken. Voor het monitoren van mijn voornemens is het wenselijk gebruik te maken van bestaande onderzoeken, zoals het Peilstation-onderzoek van het Trimbos-instituut, de ESPAD studie, het NIGZ-IVO onderzoek, de monitoringsdata van de Stichting alcoholpreventie en tenslotte een periodiek te houden onderzoek naar de leeftijdsgrenzen.

7. Financieel

Voor de voornemens in deze nota is vanaf 2005 op de VWS begroting €680 000 extra beschikbaar. In de onderstaande tabel is de verdeling van de beschikbare middelen weergegeven.

Tabel 1 Middelen

Voornemen	Wie	Budget van	Kosten
Evaluatie leeftijdsgrenzen	Intraval	VWS (in 2005 en 2007)	2005 – €100 000 2007 – €110 000
Opvoedingsvoorlichting	Trimbos e.a.	VWS	2006 – €150 000 2007 – €200 000
Ontwikkeling één gezamenlijke boodschap	VWS	VWS	2005 – €120 000
Ondersteuning gemeenten	Justitie	Justitie	PM
Totaal			€680 000

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst