

Vergaderjaar 1998–1999

**25 969**

## **Wijziging van de Drank- en Horecawet**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 januari 1999

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag over het voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Daaruit is mij duidelijk geworden dat de Tweede Kamer, net als de regering, verontrust is over de ernst en omvang van de alcoholproblematiek in ons land. Het is goed te kunnen vaststellen dat de doelstelling van het alcoholmatigingsbeleid wordt onderschreven en dat de fracties zich merendeels kunnen vinden in de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. Verder proef ik waardering voor de hoofdlijnen van de voorgestelde maatregelen, zij het dat er op specifieke onderdelen ook kritische kanttekeningen worden geplaatst en sommige fracties bedenkingen uiten. Ik acht het van belang het onderhavige wetsvoorstel, in combinatie met het «Handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten» (kamerstukken II, 1997–1998, 25 984, nr. 1), in een ruimer perspectief te plaatsen. Dit wetsvoorstel is slechts één van de instrumenten in het kader van het alcoholmatigingsbeleid van de regering. Sinds de start daarvan in het midden van de jaren tachtig heeft het streven naar een evenwichtige en samenhangende mix van voorlichting en preventie (gericht op consumenten aan de vraagzijde), hulpverlening en zorg (voor probleemdrinkers en alcoholisten), regelgeving (ter kanalisering van het aanbod), accijnsheffing (inzet van het prijsinstrument) en zelfregulering door de branche (beperking van reclame en marketing) altijd voorop gestaan. Het wetsvoorstel moet dan ook beschouwd worden als een bijdrage aan de oplossing van het alcoholprobleem, maar niet als dé oplossing. Gezien de grote maatschappelijke schade en het vele menselijke leed dat door alcoholmisbruik ontstaat bij het individu, in zijn omgeving en voor de samenleving als geheel moeten we mijns inziens elk instrument benutten.

Op de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ga ik als volgt in, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is aangehouden.

## **A. ALGEMEEN**

### **Alcohol: gebruik en problemen**

In reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie benadruk ik dat de voorgestelde maatregelen overwegend preventief van aard zijn en vooral ten doel hebben te voorkomen dat beginnende drinkers (dat zijn vooral jongeren) en bestaande sociale drinkers in de problemen geraken. Het ligt derhalve in de verwachting dat er minder problemen voor deze drinkers zèlf zullen ontstaan en dat er minder probleemdrinkers zullen komen; dit alles bezien in samenhang met de effecten van de andere beleidsinitiatieven. Maar van deze wetswijziging mogen geen wonderen verwacht worden en overspannen verwachtingen over de positieve maatschappelijke effecten van de voorgestelde maatregelen moeten we niet koesteren. Het is wel realistisch te veronderstellen dat het wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan het voorkomen en beperken van alcoholgerelateerde problemen. Daarentegen mogen we van dit wetsvoorstel weer niet verwachten dat het een oplossing kan bieden voor de problemen van de bestaande excessieve drinkers en alcohol-verslaafden. Zij zullen zèlf hun verantwoordelijkheid moeten nemen, al dan niet op eigen kracht. Daarbij kan men zich laten bijstaan en helpen door onder meer de huisarts, de ambulante verslavingszorg, de verslavingsklinieken, de Anonieme Alcoholisten en andere zelfhulpgroepen.

Het op 7 april 1998 aan u aangeboden Handhavingsplan voorziet erin dat de onderhavige wijziging van de Drank- en Horecawet op het punt van de leeftijdsgrenzen niet alleen normstellend zal zijn en evenmin slechts een signaalfunctie zal hebben. Het kabinet heeft met de voorgestelde wijziging van de wet en ondersteund door de in het plan opgenomen inspanning een serieuze poging ondernomen te komen tot een meer verantwoorde distributie van genotmiddelen en een betere jeugdbescherming. Daar is ook alle aanleiding toe, want het roken, drinken, blowen en gokken – en daardoor dus ook het misbruik van riskante stoffen als alcohol, tabak en soft drugs – begint de laatste jaren, mede onder invloed van allerlei media- en commerciële factoren, op steeds jongere leeftijd.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nauwkeurig overzicht van de voorgestelde maatregelen en de bij iedere maatregel behorende mogelijkheden tot handhaving in de praktijk en sancties.

De belangrijkste elementen van het wetsvoorstel zijn samengevat in paragraaf 4 op pagina 8 van het algemene deel van de memorie van toelichting. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie zijn die maatregelen hierna nog eens opgesomd, waarbij dan expliciet is ingegaan op aspecten van naleving, toezicht en handhaving. In zijn algemeenheid geldt dat wordt voorgesteld overtredingen van de verboden en voorschriften als economische delicten aan te merken. Bevoegd tot opsporing van deze delicten zijn de officieren van justitie, de politie, de ambtenaren van de inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (inspectie W & V; voorheen de inspectie Gezondheidsbescherming) en de ambtenaren van de Economische Controledienst (ECD). De sanctie op overtreding is vervolging op grond van de Wet op de economische delicten. Daarnaast kunnen de colleges van burgemeester en wethouders – indien het vergunningsplichtige inrichtingen betreft – de vergunning intrekken. Het weigeren van een aanvraag voor een nieuwe vergunning voor een bestaande zaak kan een college ook, namelijk als verwacht moet worden dat overtredingen zullen plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de aanvrager zich in het verleden weinig van wettelijke voorschriften heeft aangetrokken. Hieronder volgt het gevraagde overzicht van de nieuwe maatregelen.

Artikel 1:

- het wettelijk onderscheid tussen alcoholhoudende en niet-alcoholhoudende dranken komt te liggen bij 0,5% in plaats van bij 1,5%;
- de regelgeving inzake leeftijdsgrenzen, verstrekking aan dronken personen en risico op ordeverstoring wordt van toepassing op legerplaatsen, treinen en bussen.

De eerste wijziging heeft momenteel slechts gevolgen voor het product «Shandy» dat een alcoholpercentage heeft van 1%. De nieuwe begrenzing van wat onder alcoholhoudende drank wordt verstaan, zal naar verwachting geen noemenswaardige extra handhavingscapaciteit vergen. De tweede bepaling behelst een gedeeltelijke uitbreiding van het bereik van het wettelijke regime en geeft handvatten om problemen bij het verstrekken van alcohol voor gebruik ter plaatse buiten een horeca-inrichting te voorkomen en effectief te bestrijden. Naast de benodigde extra capaciteit voor het toezien op de naleving van de leeftijdsgrenzen in het algemeen lijkt een extra inspanning van de overheid in deze niet nodig.

Artikel 2: bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot reclame voor alcoholhoudende drank. Overtreding van dergelijke regels zal een economisch delict zijn. Het zwaartepunt bij het toezicht en de opsporing zal liggen bij de inspectie W & V, waarvoor alsdan capaciteit zal moeten worden vrijgemaakt.

Artikel 5a: de verplichting tot vaststelling van een reglement door niet-commerciële organisaties inzake een verantwoorde alcohol-verstrekking, alsmede het in dit verband voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Indien niet aan de verplichting tot het in het leven roepen van het bedoelde reglement is voldaan, zal de gevraagde vergunning voor het horecabedrijf moeten worden geweigerd; indien de voorschriften of beperkingen niet worden getreden, zal de vergunning moeten worden ingetrokken. Handhaving zal in eerste instantie door de vergunningverlener – burgemeester en wethouders – geschieden, waar nodig ondersteund door bevindingen van politie of inspectie W & V, in het kader van de uitvoering van het vergunningenstelsel. Het zal naar verwachting niet of nauwelijks extra capaciteit vergen.

Artikel 11: het niet toelaten van zelfbedieningsgroothandel en het bedrijfsmatig verkopen, opkopen of verhuren van goederen, dan wel het bedrijfsmatig aanbieden van diensten in een horecalokaliteit. (Deze bepaling is een uitbreiding van het verbod op de kleinhandel in andere goederen dan drank binnen een inrichting.) Overtreding is een economisch delict. Toezicht en opsporing zal in eerste instantie moeten geschieden door de Inspectie W & V. De politie en de ECD zullen ook een rol kunnen spelen. Overtredingen kunnen leiden tot intrekking van de vergunning of weigering als een nieuwe vergunning voor een bestaande zaak wordt gevraagd en het evident is dat overtredingen zullen plaatsvinden. Dit vergroot de mogelijkheid om overtredingen tegen te gaan. Er zal niet of nauwelijks extra capaciteit nodig zijn.

Artikel 11a: het verbod om een slijterij rechtstreeks in verbinding te laten staan met een ruimte, waarin de kleinhandel of een andere genoemde economische activiteit wordt uitgeoefend. (Herformulering van een bestaand ingrijpender verbod.) Overtreding is een economisch delict. Toezicht en opsporing zal moeten geschieden door de inspectie W de politie en de ECD kunnen ook een rol spelen. Overtredingen kunnen leiden tot intrekking van de vergunning of weigering als een nieuwe vergunning voor een bestaande zaak wordt gevraagd en verwacht kan worden dat overtredingen zullen plaatsvinden. Dit vergroot de mogelijkheid om overtredingen tegen te gaan. Met de bestaande handhavingscapaciteit zal naar verwachting een beter resultaat kunnen worden bereikt.

Artikel 15: het verbod om bedrijfsmatig of anders dan om niet alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse te verstrekken in non-food winkels en

de plicht tot het opstellen van zwak-alcoholhoudende dranken op een zodanige wijze dat deze dranken duidelijk zijn te onderscheiden van alcoholvrije dranken. Overtreding van deze bepalingen is een economisch delict. Bij het toezicht en de opsporing zal vooral de inspectie W & V een belangrijke rol spelen; de politie en de ECD kunnen ook een rol spelen. De eerstgenoemde bepaling beoogt de verdere proliferatie van alcoholhoudende drank in de non-food sector wordt verstrekt; de tweede bepaling beoogt een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen frisdranken en alcohol ten einde elk risico uit te sluiten dat ongewild alcoholhoudende drank wordt gekocht. Het toezicht en de opsporing zullen naar verwachting geen of nauwelijks extra capaciteit vergen.

Artikel 15a: het verbod om gelegenheid geven tot het bestellen bij en het afleveren van sterke drank anders dan door slijters en partijen-cateraars en voor wat betreft zwak-alcoholhoudende drank anders dan vanuit een voor het publiek gesloten ruimte, tenzij het een ruimte betreft waar levensmiddelen worden verkocht. Ten aanzien van de handhaving verwijs ik naar het bij artikel 15 gestelde.

Artikel 16: het verbod om:

- zwak-alcoholhoudende drank (buiten de privé-situatie), onderscheidenlijk sterke drank, te verstrekken aan personen waarvan niet is vastgesteld dat zij de vereiste leeftijd van 16 jaar, onderscheidenlijk 18 jaar, hebben;
- in lokaliteiten van ten minste 300 m<sup>2</sup>, die zijn uitgerust voor dansen, personen toe te laten van wie niet is vastgesteld dat ze ten minste 16 jaar oud zijn;
- personen, waarvan niet is vastgesteld dat zij ten minste 16 jaar oud zijn, in een slijtlokaliteit aanwezig te laten zijn, indien zij niet begeleid worden door een persoon van 21 jaar of ouder;
- de aanwezigheid in de inrichting toe te laten van een persoon, die kennelijk onder invloed van een psychotrope stof verkeert (dit is een aanvulling op het bestaande verbod op het toelaten van de aanwezigheid van personen in kennelijke staat van dronkenschap). De laatste bepaling maakt het mogelijk om personen onder invloed van drugs te weren, hetgeen niet zozeer een extra inspanning van de inspectie W & V zal vergen.

Een adequaat toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar zal niet altijd eenvoudig zijn en een omvangrijke inspanning vergen. Ik verwijs hiervoor naar het Handhavingplan, waaraan nog een uitvoeringsarrangement zal worden gekoppeld. Voor de goede orde wijs ik er wel op dat de gestelde leeftijdsgrenzen – met uitzondering van die voor het betreden van danslokaliteiten groter dan 300 m<sup>2</sup> - op zich al zeer lang bestaan, doch dat de voorgestelde nieuwe formulering de handhaving zal vergemakkelijken. Overtreding is een economisch delict. Op naleving van de norm zal vooral de inspectie W & V toezien en er is ook een rol weggelegd voor de politie en gemeentelijke toezichthouders. Overtredingen kunnen leiden tot intrekking van de vergunning, maar ook tot weigering als een nieuwe vergunning voor een bestaande zaak wordt gevraagd en verwacht mag worden dat overtredingen zullen gaan plaatsvinden. De handhaving wordt ondersteund door het voorschrift dat bij de toegang een bord moet worden opgehangen, waarop de leeftijdsgrenzen staan vermeld.

Artikel 17a:

- geen alcoholverstrekking in benzinestations of daaraan verbonden winkels noch in winkels in wegrestaurants;
- geen alcoholverstrekking in personeelskantines en bedrijfsrestaurants tijdens de normale openingsuren;
- de mogelijkheid van een bij algemene maatregel van bestuur te stellen verbod op alcoholverstrekking in stadions als zij zijn opengesteld voor het publiek in verband met wedstrijden van het betaald voetbal, in bij

die maatregel aangewezen (delen van) gebouwen waarin sport wordt beoefend dan wel sportieve recreatie plaatsvindt of in (delen van) gebouwen in gebruik bij in die maatregel aangegeven categorieën van instellingen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening, het sociaal-cultureel werk, de gezondheidszorg en het onderwijs. Overtreding is een economisch delict. Toezicht en opsporing zullen in eerste instantie berusten bij de inspectie W & V. Ook voor de politie en ECD kan er een taak zijn weggelegd.

Voor winkels bij benzinestations komt mijn voorstel vanuit controle-oogpunt neer op een vereenvoudiging. Bovendien zal de zichtbaarheid en sociale controle groot zijn. Om deze redenen verwacht ik op voorhand dat de handhaving weinig inspanning zal vergen. Voor wat betreft personeelskantines en bedrijfsrestaurants is het reeds vrijwel overal usance om op het werk buiten recepties geen alcohol te verstrekken. Voor de bij algemene maatregel van bestuur te stellen verboden zal alsdan overwogen moeten worden hoe de handhaving het beste gestalte kan krijgen.

Artikel 18: ter aanvulling op de bestaande verordenende bevoegdheid kunnen gemeenten gedurende een beperkte periode ook de verkoop van zwak-alcoholhoudende drank verbieden. De verkoop uit winkels kan tijdelijk worden stopgezet. Voorts kunnen gemeenten voortaan bij verordening regels stellen omtrent voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden. Te denken valt bijvoorbeeld aan regels met betrekking tot toezicht, die de ondernemer in acht dient te nemen. Overtreding is een economisch delict. Toezicht en opsporing zal door de politie plaatsvinden. Deze bevoegdheid is op zichzelf een extra handhavingsinstrument dat ingezet kan worden bij dreigende wanordelijkheden.

Artikel 21:

- het verbod een lokaliteit geopend te houden zonder de aanwezigheid van een leidinggevende;
- de mogelijkheid van een bij algemene maatregel van bestuur te stellen verbod voor het dienst laten doen in een lokaliteit van personen jonger dan 18 jaar.

Overtreding is een economisch delict. Het eerste verbod is in feite een aanvulling op de thans reeds bestaande intrekingsgrond waarvan sprake is, indien blijkt dat een leidinggevende meer dan incidenteel afwezig is. Het vergroot de mogelijkheid voor politie en inspectie W & V om een goede werking van het vergunningstelsel te garanderen. Het mogelijk te stellen tweede verbod is een instrument dat ik, indien noodzakelijk, kan inzetten ter ondersteuning van het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen. Bij het toezicht en de opsporing zal het zwaartepunt liggen bij de inspectie W & V, de politie en gemeentelijke toezichthouders. Uiteraard kan bij herhaalde overtreding (recidive) ook weigering of intrekking van de vergunning aan de orde zijn als adequate bestuurlijke reactie.

Verder verwijs ik in dit verband naar paragraaf 6 van de memorie van toelichting, alwaar het nieuwe instrument van de bestuurlijke boetes als mogelijkheid ter vergroting van de handhaafbaarheid van de verschillende normen is genoemd. Afgelopen zomer is geconcludeerd dat bestuurlijke boetes de handhaafbaarheid van de Drank- en Horecawet zullen kunnen verbeteren. In de brief d.d. 24 augustus 1998 van de minister-president aan de Tweede Kamer met het oog op het debat over de regeringsverklaring is een wetsvoorstel «Intensivering terugdringing overmatig alcoholgebruik» aangekondigd. Dat wetsvoorstel zal ertoe strekken voor overtredingen van verschillende bepalingen van de Drank- en Horecawet bestuurlijke boetes te introduceren, zoals dat ook door mij aan u zal worden voorgesteld voor de Tabakswet en de Warenwet. Bovendien verwijs ik nogmaals naar voornoemd Handhavingsplan, dat betrekking heeft op de naleving van de leeftijdsgrenzen, aangezien op dat

punt nu – en zonder extra inspanning zou dat ook in de toekomst het geval zijn – het gros van de overtredingen plaatsvindt. Daar voeg ik aan toe dat het Handhavingsplan voldoende ruimte laat om bij het uitvoeringsarrangement flexibel te handelen. Tenslotte verwijs ik naar mijn antwoorden in het artikelsgewijze deel van deze Nota naar aanleiding van het verslag, waar ik specifiek op de handhavingsmogelijkheden inga.

De leden van de fractie van de PvdA pleiten voor een samenhangend voorlichtingsbeleid inzake alcohol, drugs en tabak.

Voor zover effectief geacht, is die samenhang er al geruime tijd, bijvoorbeeld in het project «Gezonde school en genotmiddelen» van het Trimbos-instituut. In het recente plan «Uitgaan & drugs 1998–2001» zal waar mogelijk alcoholpreventie meegenomen worden. In het algemeen, en zeker bij campagnes via de massamedia, moet worden betwijfeld of gecombineerde voorlichting over niet roken, minder drinken en geen drugs gebruiken wel kan werken. Een boodschap zal namelijk helder moeten zijn, maar ook zodanig gebracht dat de uiteenlopende doelgroepen bereid zijn die boodschap tot hun geestelijke eigendom te maken, hun houding aan te passen en hun gedrag daarmee in overeenstemming te brengen. Ik acht het dan ook weinig zinvol ten aanzien van bijvoorbeeld alcohol een zelfde soort campagne te voeren als over soft drugs, hoewel er ontegenzeggelijk diverse dwarsverbanden zijn tussen het gebruik van de verschillende genotmiddelen onder jongeren. Zo hoeft bijvoorbeeld de sociale acceptatie van verantwoord drinken niet te verdwijnen. Het gaat er nu juist om dat riskant en overmatig alcoholgebruik sociale afkeuring gaat oproepen in plaats van dat veel drinken het imago van stoerheid blijft behouden. Bij roken (altijd schadelijk) en druggebruik ligt dat uit voorlichtingsoogpunt toch anders. Daarbij komt dat er in termen van gezondheidsrisico's en maatschappelijke schade nogal wat verschillen bestaan tussen de stoffen alcohol, tabak en drugs. Overigens zij benadrukt dat de campagnes tegen roken al lopen sinds het begin van de jaren zeventig, dat de campagne «Drank maakt meer kapot dan je lief is.» eind 1986 is gestart en dat er sinds enkele jaren ook campagnes in de sfeer van preventie van druggebruik zijn. De Minister van Algemene Zaken rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voorgenomen campagnes bij alle ministeries.

Over het aanbod van de alcoholbranche om te komen tot samenwerking bij campagnes heeft afgelopen zomer overleg op ambtelijk niveau plaatsgevonden. Ik ben in beginsel positief over dit voorstel van de branche, zij het dat het dan wel om een geheel ander soort campagne moet gaan dan de branche aanvankelijk voor ogen stond. Behoudens deze voorwaarde lijken er dan ook mogelijkheden te ontstaan om de al geruime tijd bestaande samenwerking tussen alcoholbranche en rijksoverheid, zoals die onder meer plaatsvindt bij het bestrijden van het rijden onder invloed en de preventie van alcoholproblemen op het werk, in de komende tijd uit te breiden. Daarbij gaan mijn gedachten uit naar een gezamenlijke, nationale introductiecampagne ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde leeftijdsvaststelling bij het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Zo'n initiatief zou zich mijns inziens rechtstreeks dienen te richten op de aanbieders van alcohol (vooral in de horeca), de gemeenten, toezichhoudende instanties en betrokken intermediairs. Van een gezamenlijk plan is evenwel in dit stadium nog geen sprake. Bovendien hangt de wijze waarop de voorlichting moet plaatsvinden nauw samen met het in voorbereiding zijnde uitvoeringsarrangement bij het Handhavingsplan. Daarbij komt dat ik vooralsnog ook geen middelen beschikbaar heb om met de alcoholbranche te komen tot gezamenlijke financiering van zo'n grote bewustwordingsactie met betrekking tot leeftijdsgrenzen voor jongeren.

Ik ben verheugd dat de leden van de VVD-fractie de doelstelling van de wet, alcoholmatiging, steunen.

Bij welk consumptieniveau er sprake is van gebruik of van misbruik, verschilt in de praktijk per individu, per situatie, in de tijd, naar geslacht, leeftijd et cetera. Het kabinet werkt ter zake van het alcoholmatigingsbeleid al jaren lang samen (onder meer bij verkeer en werk) met de branche. Inderdaad is het zo dat de Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA) en de Stichting Zelfregulering Alcoholbranche (STIZA) al geruime tijd nuttig werk verzetten om de marketing van alcoholhoudende dranken in ons land binnen redelijke grenzen te houden. De regering heeft nog wel vertrouwen in deze zelfregulering, maar dit instrument alleen reikt niet ver genoeg om de alcoholproblematiek voldoende aan te pakken.

De leden van de VVD-fractie vragen of inzicht kan worden gegeven in alle preventie-activiteiten die vallen onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid.

Hieronder volgt een overzicht van lopende projecten. Het gaat om activiteiten die geheel of gedeeltelijk door de rijksoverheid of intermediaire organisaties, zoals het Praeventiefonds/ZorgOnderzoek Nederland, worden gefinancierd.

Ministerie	Uitvoering	Activiteit	Toelichting
VWS/JUS/V&W	NIGZ + regionale Steunpunten	Ben jij sterker dan drank?	Publiekscampagne, regionale activiteiten en projecten in kader van «Drank maakt meer kapot dan je lief is.»
VWS	NIGZ	Alcohol Infolijn	Telefonische informatie- en advieslijn
VWS	Trimbos-instituut	De Gezonde School en Genotmiddelen	Project gericht op invoering van schoolgezondheidsbeleid in het voortgezet onderwijs
VWS	ALCON + regionale verslavingszorg-instellingen	Alcohol en werk	Voorlichting rond thema alcohol en werk; uitvoering bedrijfsalcoholprogramma's (samen met STIVA)
V&W/VWS	VVN	Ben jij sterker dan drank?	Publiekscampagne «Rij-alcoholvrij»
VWS/V&W	Trimbos-instituut/VVN/SWOV	Rijden onder invloed	Project bij campagne «Uitgaan & drugs» gericht op alcohol, drugs en verkeer
V&W	Regio + CBR	Voorlichting rijders onder invloed	Structurele preventie bij strafoplegging (EMA)
VWS/V&W	NIGZ/regio	Voorlichting jonge automobilisten	Voorlichting ingepast in rijopleiding
V&W	DNN/SWOV/STIVA/KHN e.a.	Regioproef Alcohol en verkeer	Tegengaan rijden onder invloed (lokale projecten met horeca, taxi, politie, VVN)

Het is verheugend te kunnen constateren dat de leden van de CDA-fractie de ernst en omvang van de alcoholproblemen in onze samenleving onderkennen en daar samen met het kabinet iets aan willen doen. Helaas heeft de behandeling van deze voorstellen lang op zich laten wachten en is de indiening – dit tevens in antwoord op vragen op dit punt van de leden van de fractie van de SP – later geschied dan destijds was voorzien, hetgeen inderdaad te betreuren is, maar de regering heeft niet stil gezeten en heeft in de tussentijd wel de nodige andere preventie-inspanningen gepleegd. Voor de bedoelde vertraging zijn ook verschillende redenen aan te voeren, zoals het in de afgelopen jaren eerst doorvoeren van een andere wijziging van de Drank- en Horecawet (modernisering vestigingswetgeving), de personele bezetting binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met prioriteit voor het

tabaksontmoedigingsbeleid en drugpreventiebeleid, het horen van de betrokken maatschappelijke sectoren en de alcoholbranche, uitgebreid interdepartementaal overleg in verband met de reikwijdte van de voorstellen, de verplichte toetsingen op bedrijfseffecten (inclusief de buitenlandtoets), uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de gezondheidseffectscreening en dergelijke. Het is nu zaak dat branches, overheden en particuliere organisaties samen slagvaardig actie ondernemen om de verdere proliferatie van alcohol in onze maatschappij tegen te gaan en het aanbod te kanaliseren ten einde tot een verantwoorde distributie te komen en zo alcoholmisbruik te beperken.

Inderdaad is het zo dat dit wetsvoorstel, als onderdeel van het totale alcoholmatigingsbeleid, zowel gericht is op het voorkomen van misbruik in specifieke risicosituaties door kwetsbare groepen als op alcoholmatiging in het algemeen. Deze constatering van de leden van de fractie van D66 vat ik op als steun voor deze in 1986 door de regering gekozen benadering.

De leden van de SP-fractie willen meer inzicht hebben in het alcoholgebruik gedurende de laatste 15–20 jaar. Zij vragen de regering cijfers te geven over de ontwikkeling van het verbruik. Deze cijfers luiden als volgt.

**Het verbruik van bier, wijn en sterke drank per hoofd van de bevolking (terugerekend tot liters pure alcohol)**

Jaar	Bier	Wijn	Sterke drank	Totaal
1980	4.82	1.36	2.72	8.9
1981	4.48	1.80	2.52	8.8
1982	4.10	2.03	2.57	8.7
1983	4.38	1.89	2.63	8.9
1984	4.17	2.07	2.36	8.6
1985	4.22	2.04	2.24	8.5
1986	4.30	2.09	2.21	8.6
1987	4.21	1.96	2.07	8.3
1988	4.15	1.97	2.10	8.3
1989	4.28	1.95	1.92	8.2
1990	4.14	1.90	1.98	8.1
1991	4.05	2.01	2.02	8.2
1992	4.10	2.14	1.90	8.2
1993	3.99	2.05	1.88	7.9
1994	4.08	2.09	1.77	7.9
1995	4.10	2.16	1.74	8.0
1996	4.05	2.19	1.76	8.0
1997*	4.17	2.24	1.72	8.1

\* Voorlopige cijfers

Uit de tabel valt af te lezen dat het alcoholgebruik in de laatste twintig jaar licht is gedaald. Bier wordt verreweg het meest gedronken, het gebruik van wijn is aanmerkelijk opgekomen en de consumptie van sterke drank is na een periode van daling nu min of meer gestabiliseerd.

De SP-fractie vraagt ook naar de mogelijke invloed van maatregelen (van overheid of bedrijfsleven) en van campagnes (zoals «Drank maakt meer kapot dan je lief is.» en «Geniet, maar drink met mate.»).

Het is niet goed mogelijk een precieze inschatting te maken van de invloed van een bepaalde maatregel of een bepaalde campagne op de ontwikkelingen in het drankgebruik en -misbruik. Ten eerste is het onderzoeken van de exacte effecten van een landelijke massamediale campagne of een overheidsmaatregel, waarbij in principe elke inwoner van Nederland bereikt wordt, niet goed mogelijk. Een onderzoeker zal namelijk geen representatieve controlegroep kunnen vinden, waarmee vergelijkingen zijn te maken. Ten tweede hoeft een dalend alcoholgebruik



na introductie van een maatregel of na de start van een campagne niet altijd een rechtstreeks gevolg te zijn van die nieuwe overheidsmaatregel of die nieuwe matigingsboodschap. Een plots optredende daling van het alcoholgebruik kan bijvoorbeeld ook geheel of gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan een slechte zomer, een schokkende televisiedocumentaire over alcoholisme of een spraakmakend incident, zoals destijds de koelvloeistof in de zoete witte wijn. Ten derde moet men in het evaluatie-onderzoek altijd rekening houden met onjuiste rapportage van het drinkgedrag. Het is bekend dat bij elke enquête naar alcoholgebruik de ondervraagden bewust of onbewust een deel van hun feitelijk alcoholgebruik niet opgeven. Eén van de oorzaken is dat de respondent de eigen consumptie vanuit zijn geheugen moet reconstrueren. Dan geeft men vaak minder op dan feitelijk is geconsumeerd. Daarbij speelt sociale wenselijkheid waarschijnlijk een rol. Een matigingscampagne maakt een drinker over het algemeen bewuster van de hoeveelheid alcohol die hij of zij consumeert en leidt er aldus toe dat de doelgroep bij enquêtes vaak hogere, maar wél feitelijk juistere schattingen van het eigen alcoholgebruik geeft. Wegens het probleem van de onderrapportage wordt door sommigen meer waarde gehecht aan verbruikscijfers gebaseerd op accijnsgegevens (voorgaande cijfers) dan aan enquête-cijfers naar alcoholgebruik. Een vierde reden die het moeilijk maakt precies aan te geven wat de invloed is van een bepaalde maatregel of een bepaalde campagne is het feit dat in de afgelopen 13 jaar diverse maatregelen in het kader van een breed alcoholmatigingsbeleid in samenhang zijn genomen. Dan is het effect van de aparte onderdelen van het beleid meestal niet meer te achterhalen. Toch is een samenhangend beleid volgens deskundigen uit preventie-oogpunt de gewenste en effectieve aanpak. Dit is te illustreren met resultaten van de bestrijding van het rijden onder invloed. De laatste decennia zijn allerlei maatregelen genomen om dit tegen te gaan: de 0,5 promille grens in de wet, de introductie van de ademanalyse, speciale campagnes over rijden onder invloed, algemene matigingscampagnes, promotie van alcoholvrije alternatieven, schoolvoorlichting, acties in de sport en het wegtransport, de introductie eerst van AVC-cursussen en later van EMA-cursussen, meer politiecontrole, lik-op-stuk-beleid voor «first offenders» et cetera. Alle activiteiten samen hebben geleid tot een daling van het aantal alcoholverkeersongevallen. Het is echter niet goed mogelijk aan te geven wat de bijdrage is geweest van de verschillende maatregelen afzonderlijk.

Het door de leden van de SP-fractie gememoreerde onderzoek «Alcoholgebruik in beeld» van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) is mij bekend.

We zijn het daarmee deels eens. Het bevestigt een van de uitgangspunten van het alcoholmatigingsbeleid van de regering sinds 1986, te weten dat een belangrijk deel van alle alcoholmisbruik plaatsvindt onder de matige drinkers, gewoonweg omdat er zo veel matige drinkers zijn. Dit is de aloude zogenoemde preventieparadox: een kleine groep drinkers pleegt aan de lopende band misbruik, maar de grote groep matige drinkers, die af en toe over de schreef gaat, geeft alles bij elkaar aanleiding tot meer maatschappelijke schade. Het is precies om deze reden dat de preventieve beleidsinspanningen ook moeten worden gericht op de grote groep matige drinkers. Dat is sinds 1986 ook gebeurd en aan die koers houdt de regering vast.

Het aantal riskante en bovenmatige drinkers is een dynamisch gegeven en is dan ook moeilijk betrouwbaar aan te geven. We mogen er gerust van uit gaan dat het meestal zo is dat hoe meer er gedronken wordt, des te meer kans op alcoholproblemen er is (en dat naarmate mensen minder drinken er ook een kleinere kans is op het ontstaan van alcoholproblemen); dit vanaf het begin gehanteerde beleidsuitgangspunt van rechtevenredigheid is vooral een kwestie van gezond verstand, waarvoor je eigenlijk geen

wetenschappelijke theorieën nodig hebt (hoewel ze er volop zijn) om het te kunnen aannemen.

Er zijn drie recente onderzoeken die pogen een antwoord te geven op de vraag hoeveel riskante en bovenmatige drinkers er in werkelijkheid zijn. Dat zijn het Rotterdams bevolkingsonderzoek van het Instituut voor Verslavingsonderzoek (IVO), het NEMESIS-onderzoek van het Trimbos-instituut en het hiervoor bedoelde onderzoek van het NEI. Helaas hanteren deze drie instituten verschillende begrippen, zodat de onderzoeksresultaten niet direct vergelijkbaar zijn. Uit het onderzoek van het IVO, gehouden onder 3537 Rotterdammers van 16–69 jaar, bleek 8% excessief te drinken. In dat onderzoek is excessief drinken gedefinieerd als een gerapporteerd gebruik van minimaal 4 glazen bier, wijn of sterke drank op meer dan 21 dagen per maand, dan wel minimaal 6 glazen op meer dan 8 dagen per maand. De bevinding van het NEMESIS-onderzoek onder 7076 Nederlanders tussen 18 en 65 jaar is dat er in totaal bij ruim 8,3% in de 12 maanden voorafgaande aan het onderzoek sprake was van alcoholmisbruik- of afhankelijkheid. Voor deze studie gebruikte men het internationaal ontwikkelde diagnose-instrumenten DSM-III-R. Het NEI komt in haar studie op 10% van de Nederlanders van 16 jaar en ouder die bovenmatig drinkt. Daarvan is in die studie sprake bij een gerapporteerd dagelijks gebruik van 3 glazen of meer bier, wijn of sterke drank. Een deel van deze bovenmatige drinkers zal zo nu en dan óf vaak riskant drinken, bijvoorbeeld gebruik voor deelname aan verkeer, werk en sport of drinken tijdens de zwangerschap of om stress te bestrijden. Eenvijfde van deze bovenmatige drinkers gebruikt volgens het NEI zoveel alcohol dat zij schadelijke gevolgen voor hun gezondheid zullen ondervinden. Op grond van al deze cijfers neemt VWS aan dat in ons land circa 9% van de volwassen bevolking te veel en/of riskant alcohol gebruikt. Het gaat met name om blanke jongens en mannen.

Accijns- en BTW-opbrengsten zijn weliswaar inkomsten voor de Staat, maar daarmee zijn het volgens de economische wetenschap nog geen maatschappelijke baten. Als er bijvoorbeeld veel minder zou worden gedronken, en de regering de wegvallende inkomsten niet zou kunnen missen, dan zou een andere soort accijns of heffing kunnen worden verhoogd ten einde voldoende inkomsten voor de overheid te genereren. Kortom, accijnzen leveren in economische zin geen meerwaarde in de zin van maatschappelijke baten op. Overigens moge duidelijk zijn dat de alcoholaccijnzen mede bedoeld zijn om het gebruik te matigen en misbruik te voorkomen. Tot zover over de vragen van de SP-fractie.

Ik betreur het dat de leden van de RPF en het GPV met de nodige reserves hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

Voor de route van een geheel nieuwe Alcoholwet is nu niet gekozen. Het geschetste «alternatief» van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), waarnaar ook de leden van de CDA-fractie vragen, is een scenario dat we nog in deze kabinetsperiode gaan onderzoeken; dit is echter nog geen optie voor nu, alleen al niet omdat men in die benadering vooralsnog, en mijns inziens ten onrechte, geen onderscheid maakt tussen de openbare inrichtingen waar wel en waar geen alcohol wordt geschonken. Bovendien acht ik de wijzigingen in het alcoholregime door dit wetsvoorstel van zodanig belang dat ze niet op weer nieuwe studies naar nog betere wetten moeten wachten.

De leden van de fracties van de RPF en GPV vragen waarom in artikel 17a drie wettelijke grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur zijn neergelegd in plaats van te kiezen voor rechtstreeks werkende wettelijke bepalingen.

Die keuze is om de volgende redenen gemaakt.

- Voor wedstrijden in het betaald voetbal is er nu zelfregulering (drooglegging van wedstrijden met verhoogd spanningsveld). Deze

situatie noopt niet tot direct ingrijpen. Niet mag worden uitgesloten dat ontwikkelingen daar in de toekomst wel aanleiding toe kunnen geven. Vandaar het voorstel dit mogelijk te maken.

- In verband met een verbod als bedoeld in artikel 17a, tweede lid, sub b, zal ik eerst laten onderzoeken voor welke soorten accommodaties en bij welke takken van sport een verbod op alcoholverstrekking wenselijk en haalbaar is. Dit zal uiteindelijk vermoedelijk resulteren in een regeling die rekening houdt met de diversiteit aan horecafaciliteiten binnen de sportwereld. Daartoe biedt een algemene maatregel van bestuur een beter en fijnmaziger kader dan een wet in formele zin.
- Bij een verbod op alcoholverstrekking in instellingen als bedoeld in artikel 17a, tweede lid, sub c, is om wetstechnische redenen gekozen voor delegatie, onder meer omdat zeker uitzonderingen zullen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld voor permanente woonsituaties. Ook dit leent zich beter voor regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Overigens verwacht ik dat van het opnemen van de onderhavige wettelijke grondslagen een preventief werkend signaal richting de betrokken sectoren uitgaat; meer dan nu zal men bereid zijn in eigen kring regelingen ter preventie van alcoholmisbruik te treffen.

Gezien het feit dat het voorgestelde pakket wijzigingen inderdaad van niet geringe omvang is, heeft de regering begrip voor de opinie van de SGP-fractie dat het zicht op de relatie met de huidige Drank- en Horecawet wordt bemoeilijkt en het verband met de bestaande wettekst niet altijd even makkelijk valt te leggen. Desgewenst heb ik voor de vaste commissie de integrale wettekst beschikbaar, waarin de voorgestelde wijzigingen zijn verwerkt.

### **Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving**

Het klopt dat de problemen in de horeca zich allang niet meer beperken tot alcoholmisbruik. Er wordt ook veel (passief) gerookt en – in bepaalde gelegenheden – volop gegokt; drugs zijn helaas eveneens geen uitzondering meer in de moderne uitgaansgelegenheden, zoals de SP-fractie terecht naar voren brengt, zij het dat het gedoogbeleid zich niet uitstrekt tot gelegenheden met een horecaverunning. Het kabinet sluit de optie van een kaderwet openbare inrichtingen op termijn niet uit, maar zoals hiervoor al opgemerkt, is het nu nog niet mogelijk daarover een weloverwogen besluit te nemen. Verder werken we aan wettelijke mogelijkheden de penetratie van criminelen in onder meer de horeca beter tegen te gaan: een Voorstel van wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur ligt voor advies bij de Raad van State en een nieuw, aangescherpt ontwerp-Besluit eisen zedelijk gedrag zal ik binnenkort aanhangig maken in de ministerraad.

De leden van de SP-fractie willen weten wat de mening is van de regering over het verzoek van de VNG de reeks van wetten, op basis waarvan geen veroordeling mag hebben plaatsgevonden, in het Besluit eisen zedelijk gedrag uit te breiden met de Wet op de weerkorpsen, de Wet wapens en munitie, de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet. Ook vraagt men de mening van de regering over het voorstel van de VNG eerdere bestuurlijke sancties, zoals sluiting, mee te wegen.

Ten aanzien van de specifieke delicten, waarvan een veroordeling zal worden meegewogen, zal in het in voorbereiding zijnde nieuwe Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet een uitbreiding worden voorgesteld. Bij de aanscherping van het besluit denk ik aan overtreding van enkele discriminatiebepalingen, bepalingen omtrent deelname aan criminele organisaties en bepalingen inzake kinderporno en mensenhandel. Bovendien ben ik voornemens enkele artikelen van de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties en de Wet

wapens en munitie in het besluit te doen opnemen. Verder zal een voorafgaande sluiting van de inrichting op grond van de Gemeentewet of een gemeentelijke verordening, meegewogen worden. Op het voorstel van de VNG om in het nieuwe besluit ook overtredingen op te nemen van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet zal niet worden ingegaan. Die overtredingen zijn namelijk niet specifiek verbonden met alcoholverstrekking.

De leden van de SP-fractie vragen of de eisen met betrekking tot sociale hygiëne voldoen.

De op 1 januari 1996 ingevoerde eis dat alle bedrijfsleiders en beheerders van alcoholverstrekkende inrichtingen dienen te beschikken over kennis en inzicht in sociale hygiëne, voldoet vrijwel geheel aan de verwachtingen. Sinds 1996 is aan meer dan 100 000 leidinggevenden het toen ingevoerde bewijsstuk sociale hygiëne verstrekt. De opleidingen en examens vinden inmiddels ook in de Arabische en Turkse taal plaats. Door de introductie van de cursus sociale hygiëne heeft een aanzienlijk aantal toekomstige bedrijfsleiders en beheerders in de horeca- en slijtersbranche geleerd verantwoord gastheer te zijn. In de praktijk bleek de eis dat leidinggevenden dienen te beschikken over een bewijsstuk sociale hygiëne onvoorzien problemen op te leveren bij het zoeken naar vrijwilligers voor besturen van niet-commerciële organisaties op het terrein van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve en godsdienstige aard. Daarom wordt voorgesteld dat bestuursleden van deze rechtspersonen worden uitgezonderd van onder meer deze eis. Om echter te waarborgen dat ook in sportkantines en dergelijke sprake zal zijn van een verantwoorde alcoholverstrekking en om tot uitdrukking te brengen dat het bestuur daarvoor ten volle verantwoordelijk is, is in het wetsvoorstel de eis opgenomen dat er voor elke niet-commerciële horeca-inrichting een bestuursreglement omtrent sociale hygiëne dient te zijn en dat de feitelijk aanwezige beheerder wél over het diploma moet beschikken. Deze nieuwe regeling voor de niet-commerciële sector vind ik alleszins gerechtvaardigd. Het gaat hier immers om sportkantines, waarin de bedrijfsvoering mede beperkt is door de regelgeving ter voorkoming van onwenselijke concurrentie met de reguliere horeca (para-commercialisme). Bovendien gaat het om «non profit» organisaties, waarbij de onderlinge band vooral gebaseerd is op sportieve of recreatieve activiteiten.

### **Bedrijfseffecten en gezondheidswinst**

In reactie op de vraag van de SP-fractie merk ik op dat het instrument van de gezondheidseffectscreening en -rapportage van recente datum is (zie mijn brief van 12 juli 1996 aan de Tweede Kamer). Om die reden is dit wetsvoorstel als eerste «maatregel» in het kader van de bestrijding van alcoholmisbruik getoetst op gezondheidseffecten. Daarnaast heeft de verplichte bedrijfseffectentoets plaatsgevonden in combinatie met de toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Mede op basis van de bevindingen uit al deze onderzoeken is de regering tot de uiteindelijke afweging tussen economische en volksgezondheidsbelangen, zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel, gekomen. De gememoreerde vaststelling uit het rapport «De som der delen» van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu wordt zonder meer onderschreven; ik hoop dat binnenkort bij de Tweede Kamer een voorstel ter wijziging van de Tabakswet kan worden ingediend. Bij intersectoraal of facetbeleid is het maken van duidelijke keuzen inderdaad belangrijk om succesvol te zijn. Het moge duidelijk zijn dat de belangen van economie en volksgezondheid, daar waar het gaat om enerzijds de afzet en anderzijds het gebruik en misbruik van genotmiddelen, lang niet altijd in elkaars verlengde liggen.

## Hoofdelementen van het wetsvoorstel

De preventieve doelstelling van het alcoholmatigingsbeleid en van dit wetsvoorstel geniet brede steun in de Tweede Kamer, zoals mij ook weer blijkt uit de algemene opmerkingen van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks. Hierna zal ik graag ingaan op de bij deze leden nog levende vragen en kanttekeningen.

Ik vind het jammer dat de leden van de RPF en het GPV kritisch zijn over de wijze van operationalisering van de doelstelling van het alcoholmatigingsbeleid in dit wetsvoorstel. Niet valt te ontkennen dat er op onderdelen sprake is van een compromis; tegelijkertijd ware de betekenis van dit wetsvoorstel ook weer niet uit te vlakken.

De leden van de fracties van de RPF en van het GPV willen weten of de regering tevreden is met het veronderstelde geringe effect van de voorgestelde maatregelen, zeker als wordt gelet op de brede beschouwing in de memorie van toelichting over het zeer hoge alcoholgebruik en de negatieve gevolgen die dat heeft voor individu en samenleving.

In antwoord hierop zij allereerst gesteld dat de Drank- en Horecawet van oudsher, en daarin brengt het wetsvoorstel geen verandering, randvoorwaarden schept voor een verantwoorde distributie (kanalisatie) van alcohol in de samenleving en dus niet rechtstreeks of in hoofdzaak gericht is op daling van de alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking, hoewel dat natuurlijk wel een effect kan zijn. Als bijvoorbeeld het misbruik terugloopt of het buitenshuis drinken door jongeren beneden de 16 jaar afneemt, omdat leeftijdsvaststelling vereist wordt en op de naleving daarvan wordt toegezien, dan zal dat gevolgen hebben voor de totale consumptie. In het kader van de bedrijfseffectentoets is geschat dat de thans voorgestelde maatregelen een daling van 0,3% van de totale alcoholomzet (= 30 miljoen consumpties) tot gevolg zullen hebben. Hierbij is om calculatieredenen uitgegaan van 100% naleving van de wettelijke bepalingen nu en van 100% naleving in de toekomst. Omdat de naleving van met name de consumentenleeftijdsgrenzen thans zeer te wensen overlaat en het plausibel is te veronderstellen dat die naleving door de nieuwe wettelijke bepalingen en het extra toezicht daarop zal verbeteren, mag worden verwacht dat er in de praktijk een groter effect zal optreden. Daarbij ware ook in ogenschouw te nemen dat de verwachte daling van het gebruik zich zal concentreren bij de naar schatting 700 000 drinkende jongeren, zodat binnen die belangrijke doelgroep van de maatregelen het gunstige effect aanmerkelijk groter zal zijn dan 0,3%.

Aanvullende maatregelen zijn in de toekomst denkbaar. Dat hangt enerzijds af van de werking van dit wetsvoorstel en anderzijds ook van de autonome ontwikkeling van de alcoholproblematiek in de komende jaren. Verhoging van de alcoholaccijnzen blijft een andere optie om het alcoholgebruik te matigen, zoals ook geschetst in het Belastingplan voor de 21ste eeuw.

Inmiddels is in het kader van de begrotingsbehandeling 1999 een Alcoholnota aan de Tweede Kamer toegezegd. Daarin zal de ernst en omvang van de alcoholproblematiek opnieuw in kaart worden gebracht en zal aan de hand van de bevindingen per beleidsinstrument worden bezien welke nadere maatregelen nodig, wenselijk en opportuun zijn.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV missen in dit wetsvoorstel concrete bepalingen in relatie tot alcoholmisbruik en zinloos geweld, zoals een verbod op «happy hours», en de leden van de fracties van het SGP en de SP vragen de mogelijkheid van een algemeen verbod op piekuren en «happy hours» te willen onderzoeken.

In dit verband verwijst ik naar het regeringsstandpunt («verbod op «happy hours»») in het plan van aanpak ter bestrijding van geweld op straat, dat de vorige Minister van Justitie in februari 1998 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden en waarover op 24 november 1998 een algemeen overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgehad. Thans werken we aan de uitvoering daarvan; zo is door samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie, het openbaar ministerie, de VNG, de politie, Koninklijke Horeca Nederland en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onlangs de «Handreiking veilig uitgaan» tot stand gekomen. Deze is eind november 1998 met een ondersteunende aanbiedingsbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Minister van Justitie breed verspreid onder gemeenten, politieregio's, openbaar ministerie en horeca-organisaties.

Wat «happy hours» in concreto betreft, zou het kabinet het toejuichen als de alcoholbranche met een landelijk initiatief zou komen om hieraan een einde te maken. Ik heb reden om te veronderstellen dat er binnen het betrokken bedrijfsleven in die richting wordt gedacht.

Dat de leden van de fracties van de RPF en het GPV overtuigde voorstanders zijn van een intensiever samenhangend alcoholmatigingsbeleid vind ik een positieve zaak en spoort ook goed met de benadering van de regering, zoals onder meer vastgelegd in het regeerakkoord en de Rijksbegroting 1999.

De SGP-fractie betwijfelt of dit wetsvoorstel wel volledig recht doet aan het doel van alcoholmatiging.

Dat de door de preventie-organisaties bepleite verdergaande maatregelen niet zijn opgenomen, heeft enerzijds te maken met de afweging tussen economische en volksgezondheidsbelangen, die ik hiervoor al schetste, en hangt anderzijds samen met het mijns inziens onontbeerlijke draagvlak in de samenleving. Zo is het vorige kabinet – en hiermee beantwoord ik tevens vragen van de leden van de fracties van het CDA en de SP – teruggekomen op haar aanvankelijke voornemen van medio juli 1997 om de leeftijdsgrens voor de verkoop van bier en wijn te verhogen tot 18 jaar, omdat hiervoor onvoldoende draagvlak bleek te bestaan, zodat verwacht mocht worden dat de spontane naleving veel te wensen over zou laten. Nu het voorstel luidt om voor de leeftijdsgrenzen de status quo te handhaven, heeft de alcoholbranche zich daarentegen uitdrukkelijk gecommitteerd aan het blijvend bevorderen van een hoge naleving door de eigen achterban. Dat «voordeel» voor de handhaving en het verwachte maatschappelijk draagvlak voor het continueren van deze leeftijdsgrenzen heeft het kabinet in laatste instantie het zwaarst laten wegen.

### **Verplichte vaststelling van de vereiste leeftijden**

Ten aanzien van de handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen zijn de nodige vragen gesteld en zorgen geuit. De leden van de VVD-fractie plaatsen kanttekeningen bij de «kennelijk bestemd voor»-bepaling. De leden van de fractie van D66 vragen hoe het zit met de strafbaarheid bij het doorgeven van drank aan te jeugdigen. De leden van de fractie van het CDA uiten hun twijfel aan en zorg over de daadwerkelijke mogelijkheid tot handhaving en vragen om een reactie op een krantenartikel, waarin een journalist beschrijft dat de leeftijdsgrenzen op grote schaal worden overtreden. Ook vraagt deze fractie om een reactie op de suggestie om ook de jongeren zelf strafbaar te stellen en om aan te geven hoe de handavingsinspanningen van gemeentelijke toezichthouders en politie nader kunnen worden geconcretiseerd. Voorts wordt een inhoudelijke reactie gevraagd op het feit dat de verschijningsvorm van veel jongeren zodanig is dat ze zonder meer veel ouder lijken. Ook de leden van de

D66-fractie stellen dit subjectieve element aan de orde en vragen naar de werking van de legitimatieplicht en of de invoering van een apart leeftijdsdocument in het vooruitzicht wordt gesteld. Voorts vragen de leden van GroenLinks en de SP-fractie naar de praktische uitwerking van de controle, mede ook gelet op de grote verkrijgbaarheid en het mogelijk ontstaan van een stiekeme drinkcultuur. De fracties van RPF en GPV informeren naar de rol en de mogelijkheden van de inspectie W & V en de verhouding tot het lokaal bestuur, alsmede naar mijn reactie op de suggestie om de rol van het lokale bestuur te versterken.

Ik ben verheugd dat de leden van de fracties in het algemeen de noodzaak onderschrijven om tot een afdoende handhaving van de leeftijdsgrenzen te komen. Allereerst wil ik beklemtonen dat de voorgestelde formulering van het algemene verbod op het bedrijfsmatig of tegen betaling verstrekken van alle alcoholhoudende drank aan personen beneden 16, en van sterke drank aan personen onder 18 jaar, de handhavers aanmerkelijk meer houvast zal bieden. De introductie van de plicht tot vaststelling van de leeftijd van een ieder die er niet overduidelijk uitziet als ouder dan 16 of 18 jaar is hiervan een cruciaal onderdeel. De regering heeft er daarbij bewust voor gekozen de jongeren zelf niet strafbaar te stellen. De bedrijfsmatige verstrekking en andere verstrekkingen tegen betaling zijn strafbaar, niet de gratis verstrekking binnen de beslotenheid van het gezin of op privé-bijeenkomsten. Het ligt dan ook voor de hand dat alle aandacht, vooral in termen van toezicht en handhaving, uit moet gaan naar de verstrekkers en ondernemers, welke laatste van die verstrekking in financiële zin profiteren. Het strafbaar stellen van de jeugd zou – naar ik vrees – afbreuk doen aan het leggen van de verantwoordelijkheid waar die behoort te liggen. Anders dan bij gokkasten waarop zonder tussenkomst van personeel kan worden gespeeld, is bij de aankoop van drank altijd een verstrekker in het geding. Uiteraard is het zo dat de grote beschikbaarheid van alcoholhoudende drank een zware wissel op de handhaving zal trekken, ook al worden er in het wetsvoorstel beperkingen voorgesteld. Verder laat de formulering «... welke drank kennelijk bestemd is voor... » geen ruimte voor ontduiking en disculpatie door de verantwoordelijke verstrekker als het evident is dat ouderen de drankjes doorgeven aan jongeren beneden de vereiste leeftijden. Voor de goede orde wijs ik in dit verband op de precieze betekenis van het woord «kennelijk». De verstrekker moet een en ander redelijkerwijs kunnen waarnemen. Zijn of haar verantwoordelijkheid strekt zich niet uit tot ruimten, plaatsen of tijdstippen die niet meer door de verstrekker kunnen worden waargenomen. Voor alle duidelijkheid: de bedrijfsmatige verstrekker – personeelslid of ondernemer – blijft strafbaar, niet de oudere klant die de drankjes doorgeeft. Ik concludeer dat de voorgestelde nieuwe formulering, in combinatie met het voorstel dat overtredingen voortaan een economisch delict zijn, op zichzelf reeds betere handvatten zijn om de leeftijdsgrenzen te handhaven. Enerzijds omdat de overtreder zich moeilijker kan disculperen, anderzijds omdat de sanctionering onder het regime van de Wet economische delicten zwaarder is.

In hoeverre een effectieve aanpak een stiekeme drinkcultuur in het leven zou kunnen roepen, laat zich mijns inziens niet goed voorspellen. Het is goed zich in dit verband te realiseren dat ook de verkoop in winkels aan de leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar is gebonden. Overigens merk ik wel op dat er in het gezin en op besloten privé-bijeenkomsten voor jongeren volop mogelijkheden blijven bestaan om buiten de sfeer van het gewin alcohol te consumeren die ouderen eerder hebben aangeschaft. Het is ontegenzeggelijk zo dat de verschijningsvorm van sommige jongeren zodanig is dat hun leeftijd slechts bij benadering valt te schatten. De gekozen formulering van het voorgestelde artikel 16 houdt hier terdege rekening mee. Het verplicht de verstrekker immers een ruime marge te nemen. Hij of zij kan slechts afzien van het vaststellen van de vereiste leeftijd als de vraag of de aspirant-koper gezien zijn uiterlijk wel oud

genoeg is, überhaupt niet aan de orde is. Met andere woorden: de wet dwingt er niet toe te controleren als twijfel omtrent de leeftijd mogelijk is, maar zegt dat altijd gecontroleerd moet worden, tenzij de vereiste leeftijd buiten twijfel is. Aan een apart en nieuw document om de vereiste leeftijd vast te stellen, denk ik vooralsnog niet, maar ik wil het in dit stadium ook niet ten principale van de hand wijzen. Het zou overigens kunnen gebeuren – althans het valt niet uit te sluiten – dat de alcohol- en of tabaksbranche hiermee zelf komt, zoals eerder bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is gebeurd. Mocht dat het geval zijn, dan zal ik bezien of een dergelijk document voldoende betrouwbaar is voor het vaststellen van de vereiste leeftijden. Naast het paspoort en het document, waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet moet beschikken, zijn er naar mijn mening nog genoeg bestaande documenten, zoals bijvoorbeeld het rijbewijs, de OV-jaarkaart voor studenten en het bromfietscertificaat, die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Al deze documenten bevatten immers gegevens over de leeftijd en zijn voorzien van een pasfoto. Een afzonderlijke leeftijdskaart zou misschien wel een nuttige aanvulling kunnen zijn als in de praktijk toch onduidelijkheden zouden blijken te bestaan.

Er is recent in Nederland op beperkte schaal onderzoek gedaan naar de spontane naleving van de thans geldende leeftijdsgrenzen van 16 jaar voor zwak-alcoholhoudende dranken en die van 18 jaar voor sterke drank. Zo is in het kader van het onderzoek «Aangeschoten wild; jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens uitgaan» (Intraval, 1998) in opdracht van het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NIGZ) en gefinancierd door de ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een telefonische enquête onder jongeren gehouden naar hun mogelijkheden om in de horeca drank te bestellen en is dit tevens aan de orde gekomen in diepte-interviews met horeca-ondernemers. Daarop zegt 57% van de jongeren dat het onder de 16 jaar in de praktijk altijd mogelijk is zwak-alcoholhoudende dranken te bestellen en antwoordt 28% dat dit meestal mogelijk is. Van de geïnterviewde ondernemers geeft 70% aan dat jongeren onder de 18 jaar in hun gelegenheid geen sterke drank (kunnen) krijgen. Van de jongeren beweert echter 76% dat bestellen wel altijd mogelijk is en zegt 20% dat dit meestal mogelijk is. Andere cijfers zijn afkomstig uit journalistieke bevindingen, verschenen in het Algemeen Dagblad van 21 augustus 1997 en in de Nieuwe Revu van 25 februari 1998. Uit beide proefondervindelijke «testen» bleek dat zelfs jonge kinderen van 13 à 14 jaar in de meeste gevallen ongehinderd alcoholhoudende drank konden aanschaffen, zowel in de supermarkt als in de horeca, en vaak ook bij de slijter. Voor mij zijn dergelijke publicaties een signaal om ernst te maken met het bevorderen van een goede naleving van de leeftijdsgrenzen door onder meer daadwerkelijk toezicht en effectieve handhaving. Mijn gedachten over de vraag hoe tot de meest adequate aanpak te komen, zijn verwoord in het Handhavingsplan. De inspectie W & V is, als onderdeel van het staats-toezicht op de volksgezondheid, de eerst aangewezen toezichthouder om deze taak op zich te nemen. Het gaat hierbij om een rechtstreekse vorm van controle en opsporing. Dit moet los worden gezien van de uitvoering van de Drank- en Horecawet door de gemeenten, dat wil zeggen de handhaving van het vergunningstelsel. Uiteraard verwacht ik ook extra inspanningen van de gemeentelijke overheden en van de politie, zoals ik in het Handhavingsplan al heb aangegeven en zoals eveneens in de eerder gememoreerde «Handreiking veilig uitgaan» wordt bepleit. In het Handhavingsplan is voorgesteld om f 1 miljoen voor pilot-projecten te reserveren om een en ander op gemeentelijke schaal van de grond te tillen. In het kader van het op te stellen uitvoeringsarrangement voor het Handhavingsplan zal dit worden uitgewerkt.



In reactie op het dringende verzoek van de leden van de CDA-fractie om de Tweede Kamer te zijner tijd in de gelegenheid te stellen haar oordeel over de inhoud van ontwerp-algemene maatregelen van bestuur te kunnen geven en naar aanleiding van de opmerking van de leden van de D66-fractie over (sub-)delegaties en het niet eraan te pas komen van het parlement ter zake, ben ik gaarne bereid de hoofdlijnen van de belangrijkste voorgenomen algemene maatregelen van bestuur met de Tweede Kamer te bespreken. Overigens ligt het mijns inziens ook in de rede dat de betrokken branches en sectoren in de samenleving vooraf worden gehoord over de hoofdlijnen van deze algemene maatregelen van bestuur.

Zoals de leden van de CDA-fractie met enkele van hun vragen suggereren, houdt een adequate handhaving zijdelings verband met het voorkomen van redeloos geweld op straat, omdat dit nu eenmaal sterk samenhangt met de katalyserende rol die alcoholmisbruik hierbij speelt. Wat betreft geïntegreerd horecabeleid verwijs ik naar het adviesmodel ter zake dat het ministerie van Economische Zaken in samenwerking met de horecabedrijfstak en de VNG enkele jaren geleden heeft opgesteld en dat sommige gemeenten sindsdien in praktijk brengen.

In het regeerakkoord is aangegeven dat het alcoholmatigingsbeleid geïntensiveerd zal worden, ook in budgettaire zin. Desalniettemin constateren de leden van de CDA-fractie terecht dat ik vooralsnog niet voldoende dekking heb gevonden voor de financiering van het Handhavingsplan. Hoewel een en ander in concreto wellicht pas in het begrotingsjaar 2000 zal spelen, is het inderdaad zaak hierover nu in overleg te treden met de mede betrokken bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Economische Zaken en van Justitie. Ik kan in verband hiermee nog niet ingaan op de overige specifieke vragen ter zake. Desgewenst zal ik daarover op een later moment graag met de Tweede Kamer van gedachten wisselen.

De leden van de CDA-fractie vragen of bekend is welk effect piekuren en zogenaamde «happy-hours» hebben op het consumptiegedrag van met name jongere consumenten.

Uit het hiervoor gememoreerde onderzoek «Aangeschoten wild» blijkt dat 60% van de geïnterviewde horeca-ondernemers speciale promotie-acties organiseert om het drinkgedrag van jongeren te stimuleren. Hierbij gaat het om gratis verstrekken, alsmede om piekuren en «happy-hours». De ondernemers zijn van mening dat jongeren door deze acties inderdaad andere drankjes gaan uitproberen en meer gaan drinken. Van de geïnterviewde jongeren geeft 30% aan door dit soort acties meer alcohol te gaan drinken.

In reactie op de vragen van de D66-fractie over het Handhavingsplan en de introductie van bestuurlijke boetes verwijs ik kortheidshalve naar het hiervoor daarover al door mij naar voren gebrachte.

De leden van de SP-fractie vragen wat bekend is over de oorzaken van het toenemende alcoholgebruik bij jeugdigen. Verder vragen zij of de regering wil ingaan op de stelling dat een integrale aanpak in relatie tot de oorzaken nodig zal zijn.

Er is een combinatie van oorzaken aan te wijzen voor de stijging van het alcoholgebruik bij jeugdigen. Volgens het onderzoek «Jongeren en risicogedrag» van de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek, vinden jongeren risicogedrag leuk, plezierig en spannend. Volgens dit rapport wordt risicogedrag in de hand gewerkt door het ontberen van steun en controle van volwassenen. Hoe meer een individu kwalitatief goede relaties kan aangaan met belangrijke anderen, des te kleiner is de kans op het vertonen van ernstig en persistent risicogedrag. Daarnaast

noemt het rapport de invloed van veranderingen in de samenleving die waarschijnlijk een direct effect hebben op het gemak waarmee jongeren te verleiden zijn tot risicogedrag. Jongeren hebben meer geld te besteden en zijn derhalve, meer dan vroeger, in de gelegenheid om uit te gaan en te consumeren. Tenslotte noemt het rapport genetische aanleg of biomedische stoornissen die een rol spelen bij risicogedrag. Inzicht in de achtergronden van risicogedrag is belangrijk, omdat het aanknopingspunten kan bieden voor een integrale aanpak.

De leden van de SP-fractie willen graag een reactie op het verzoek van de VNG om het Handhavingsplan breder van opzet te maken. Voor de SGP-fractie is het commentaar van de VNG aanleiding om ten aanzien van de rol van de inspectie W & V verduidelijking te vragen tegen de achtergrond van artikel 174 van de Gemeentewet in relatie tot een aantal bepalingen uit de Drank- en Horecawet.

Het Handhavingsplan beperkt zich inderdaad tot handhaving van de leeftijdsgrenzen, maar daarbij moet ik wel opmerken dat het niet alleen om de verkrijgbaarheid van alcohol gaat. Er zit in dit plan een koppeling met het benodigde toezicht op de naleving van de voorgestelde leeftijdsgrens van 18 jaar voor het verstrekken van tabaksproducten, het spelen op gokkasten en het bezoeken van een speelautomatenhal. Ik benadruk dat juist de naleving van de leeftijdsgrenzen door de branches zo problematisch ligt. Ten aanzien van de overige bepalingen van de Drank- en Horecawet geldt dit niet of zeker niet in die mate, hoewel er natuurlijk altijd het nodige te verbeteren valt. Artikel 174 van de Gemeentewet houdt in dat de burgemeester zelfstandig het toezicht heeft op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en voor het publiek openstaande gebouwen. Niet van belang daarbij is of daar alcoholhoudende dranken worden verstrekt. De artikelen 3, 16, 17a, 18, 30 en verscheidene andere bepalingen van de Drank- en Horecawet hebben de distributie van alcoholhoudende drank als onderwerp en behelzen in dit kader een vergunningensysteem, door de gemeenten uit te voeren, en op zich zelf staande verbodsbepalingen. Artikel 174 van de Gemeentewet en deze bepalingen bijten elkaar niet.

Als het gaat om handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester ingevolge artikel 172 van de Gemeentewet eveneens een eigen verantwoordelijkheid. Ingevolge het tweede lid van dat artikel bedient hij zich bij de uitoefening van die taak van de onder zijn gezag staande politie. Ook het bestaan van deze bepaling naast de Drank- en Horecawet levert geen problemen op.

De leden van de fracties van het RPF en van de GPV uiten hun grote twijfel of voor wat betreft de handhaving van de leeftijdsgrenzen kan worden volstaan met een uitbreiding van 50 formatieplaatsen bij de inspectie W & V en vragen zich af in hoeverre deze extra capaciteit zijn invloed heeft op het gemeentelijk handelen. Ik stel voorop dat de beoogde uitbreiding van de handhavingscapaciteit met 50 formatieplaatsen op het huidige bestand van een paar honderd bijzondere opsporingsambtenaren bij de Inspectie W & V van een zodanige omvang is dat een substantiële bijdrage zal kunnen worden geleverd aan de handhaving van de leeftijdsgrenzen. Voorts voorziet het Handhavingsplan in een versterking van de rol van de lokale overheid. Bij controle door de Inspectie W & V zullen zaken aan het licht komen die in de sfeer van de vergunning gesanctioneerd kunnen worden. Dergelijke zaken zullen uiteraard worden doorgegeven aan de gemeente, waarbij het natuurlijk een zaak van gemeentelijke verantwoordelijkheid is hier adequaat op in te spelen. De extra handhavingscapaciteit zal worden ingezet voor rechtstreeks toezicht van de rijksoverheid op de bedrijven en de hieraan verbonden opsporingstaken.

De leden van de fracties van RPF en van het GPV vinden het wenselijk het aantal verkooppunten verder te beperken. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een inperking van de verkrijgbaarheid van alcoholhoudende dranken. Zij vragen ook wat het effect zou zijn op de daling van het alcoholgebruik als de leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcoholhoudende drank van 16 naar 18 jaar zou worden opgehoogd. In het wetsvoorstel staan diverse bepalingen die zullen leiden tot een beperking van het aantal verkooppunten. Zo wordt de verkoop in winkels verbonden aan benzinestations en in personeelskantines verboden. Bovendien kent het wetsvoorstel een artikel dat de verkoop van alcohol in niet-levensmiddelenzaken verbiedt. Het effect van een verhoging van de consumentenleeftijdsgrens naar 18 jaar is niet eenvoudig betrouwbaar te schatten. In de bedrijfseffectentoets is daartoe wel een poging gedaan. Hierbij is noodzakelijkerwijs uitgegaan van de aanname van 100% naleving van de huidige leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar en van 100% naleving van één grens van 18 jaar. De resultaten waren: een afname van de alcoholomzet in de horeca met f 102 miljoen en een afname van de alcoholverkoop in de detailhandel ten bedrage van f 21 miljoen. Uitgaande van een gemiddelde consumptieprijs in de horeca van f 2,50 betreft dit dan zo'n 40 miljoen glazen bier en wijn. In de detailhandel (uitgaande van een verkoopprijs die neerkomt op f 0,90 per glas bier en wijn) zou het gaan om 23 miljoen consumpties. Een ophoging van de leeftijd naar 18 jaar zou dus bij 100% naleving naar verwachting resulteren in een daling van het alcoholgebruik met 63 miljoen glazen.

### **Toegangseis van 16 jaar voor grote dansgelegenheden, zoals discotheken**

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SP stellen enkele vragen over de werking van artikel 16, derde lid.

De omschrijving van horecalokaliteit in dit artikellid is zodanig gekozen dat de categorie vrij nauwkeurig wordt afgebakend. Voorts is van belang dat ik heb gekozen voor de formulering «gedurende de tijd dat de lokaliteit voor het publiek is geopend» ten einde de mogelijkheid te behouden dat grote gelegenheden kunnen worden gebruikt voor familiebijeenkomsten, met inbegrip van jongeren beneden de 16 jaar. Immers, bruiloften en andere partijen zijn niet voor het publiek toegankelijk.

De keuze om de scheidslijn te leggen bij een vloeroppervlakte van 300 m<sup>2</sup> – daarmee beantwoord ik tevens een vraag van de fractie van D66 – is een pragmatische en is gebaseerd op statistieken van het Bedrijfschap Horeca & Catering. Op deze wijze zijn de lokaliteiten benoemd, waarin jeugdigen worden aangetroffen, namelijk discotheken. Ik meen dan ook niet meer belemmeringen te hebben geïntroduceerd dan strikt noodzakelijk is. Dansscholen worden niet getroffen als het gaat om danslessen. Deze zijn immers besloten. Voor grote openbare feesten, die gehouden worden in lokaliteiten met een vloeroppervlakte van 300 m<sup>2</sup> of meer in dansscholen, geldt de bepaling wel. Zij is daarvoor ook bedoeld.

Lokaliteiten met een vloeroppervlakte van 300 m<sup>2</sup> of meer kunnen (gezien de omschrijving van het derde lid van artikel 16) ook worden gebruikt voor bijeenkomsten met jeugdigen onder de 16 jaar, mits de alcohol maar vooraf uit de ruimte wordt verwijderd. Dit geeft speelruimte aan exploitanten die zich op kinderen willen richten, bijvoorbeeld met een kinderdisco. Voor deze constructie is gekozen met het oog op een eenvoudige handhaafbaarheid. Immers, de aanwezigheid van alcoholhoudende drank is gemakkelijk en objectief vast te stellen. Of er van aanwezige alcoholhoudende dranken wel of niet geschonken wordt, zou beduidend moeilijker zijn te constateren.

Door het derde artikellid mogen jongeren beneden de 16 jaar niet meer naar binnen in de bedoelde grote dansgelegenheden, zodat daar alleen

nog vastgesteld behoeft te worden dat iemand 18 jaar of ouder is als het gaat om de directe of indirecte verstrekking van sterke drank. Dit zal inderdaad niet altijd even eenvoudig zijn, maar het gaat hier mijns inziens toch wel om een overzienbare praktijk en dientengevolge een uitvoerbare bepaling.

Ten aanzien van de leeftijdscontrole bij de ingang op de toegangseis van 16 jaar, waartegen de leden van de fractie van GroenLinks zich keren, geldt hetzelfde als wat ik hiervoor al opmerkte met betrekking tot de leeftijdsgrenzen voor het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Naar aanleiding van hun suggestie voor een meer geëigend alternatief, te weten het niet meer doorschenken aan mensen, of die nu 16 of 56 zijn, die duidelijk aan hun taks zitten, voeg ik daar nog het volgende aan toe, dit mede in het licht van de kwalijke rol die alcoholmisbruik als katalyserende factor speelt bij openbare orde problemen en straatgeweld. Artikel 252 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt:

- «1. Met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft:
- 1°. hij die aan iemand die in kennelijke staat van dronkenschap verkeert, bedwelmende drank verkoopt of toedient;
  - 2°. hij die een kind beneden de leeftijd van zestien jaren dronken maakt;
  - 3°. hij die iemand door geweld of bedreiging met geweld dwingt tot het gebruik van bedwelmende drank.
2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
4. Indien de schuldige het misdrijf in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.»

Daarnaast bevat de Drank- en Horecawet van oudsher een verbod op het toelaten van de aanwezigheid van dronken personen. De Code voor alcoholhoudende dranken (zelfregulering sinds 1990) bevat in aanvulling hierop de bepaling: «De leden van de alcoholbranche zullen zich onthouden van het verkopen of verstrekken van alcoholhoudende dranken aan degenen die in kennelijke staat van dronkenschap verkeren.»

Daarnaast bevat de Code een gedragsadvies voor de horeca, waarin onder meer de volgende bepaling is opgenomen: «De horeca zal zich inspannen om verkeersdeelname van gasten na het gebruik van alcohol tegen te gaan door waar mogelijk vervangend vervoer of een overnachting aan te bevelen en desgewenst behulpzaam te zijn bij de realisering daarvan.» In gewone taal betekent een en ander dat maatschappelijk verantwoordelijk handelende kroegbazen, slijters en andere aanbieders van alcohol geen dronken mensen in hun zaak toelaten, een taxi bellen of ander vervoer regelen, dan wel anderszins maatregelen treffen als iemand beschonken raakt, en in elk geval zeker geen alcohol meer verkopen of blijven dóórschenken. Ten einde adequaat om te kunnen gaan met deze ge- en verboden bestaan er al geruime tijd opleidingsprogramma's voor ondernemers en medewerkers. Kortom, aan «beleid» op dit terrein ontbreekt het niet. De spontane naleving, het toezicht daarop en als sluitstuk een adequate handhaving schieten daarentegen tekort. Daar wil het kabinet, samen met de alcoholbranche, de politie, de gemeenten en andere betrokken partijen, verandering in gaan brengen.

## **Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in benzinestations en daaraan verbonden winkels**

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een nadere onderbouwing van het voorgestelde verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in benzinestations en daaraan verbonden winkels. In het wetsvoorstel is een algemeen verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in benzinestations en daaraan verbonden winkels opgenomen. De rechtvaardiging van deze bepaling ligt in het volledig afwijzen van de combinatie verkeer en alcohol, alsmede in de heldere boodschap die van dit verbod uitgaat. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Winkeltijdenwet is het benzinestations toegestaan om ook buiten de reguliere winkeltijden «niet weggebonden» artikelen te verkopen. Er is echter een uitzondering gemaakt voor alcoholhoudende dranken. Tankshops die ná 22.00 uur of op zon- en feestdagen open zijn, mogen thans geen alcoholhoudende dranken in hun assortiment hebben. Omdat benzinestations langs autowegen en autosnelwegen die onder het beheer van het rijk vallen, ruime openingstijden moeten hebben (dat is een voorwaarde!) is het deze benzinestations nu al verboden alcoholhoudende drank in hun assortiment te hebben. Het thans voorgestelde algehele verbod heeft – uitgaande van 100% naleving van de thans geldende wettelijke bepalingen – dus slechts gevolgen voor een beperkte groep, namelijk de winkels bij benzinestations in steden en dorpen, alsmede langs kleinere wegen die uitsluitend op reguliere winkeltijden open zijn.

De CDA-fractie vraagt ook in te gaan op het onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), waaruit de ontbrekende relatie zou blijken tussen aanschaf van zwak-alcoholhoudende dranken bij benzinestations en het rijden onder invloed. Het bedoelde onderzoek «Rijden onder invloed in 1996–1997», waarin onder meer gegevens staan over de herkomst van rijders onder invloed, geeft helaas geen antwoord op de vraag of de verkoop van bier en wijn door benzinestations direct (daarna) heeft geleid tot rijden onder invloed. Het onderzoek is namelijk uitgevoerd in weekendnachten, op tijdstippen dat uitsluitend benzinestations langs de snelweg open zijn die krachtens de Winkeltijdenwet geen alcohol mogen verkopen.

De fracties van CDA en D66 vragen in te gaan op de functie die benzinestations vervullen als buurtwinkel en op de gevolgen qua omzetverlies en inkomstenderving die zich in individuele gevallen zullen kunnen voordoen.

Uit het onderzoek «Winkelverkoop bij benzinestations; een inventarisatie» van Research voor Beleid uit mei 1997 bleek dat vier van de vijf klanten van de tankshop onderweg is; één op de vijf klanten kwam speciaal voor aankopen naar het benzinestation. De winkelende klanten gaven gemiddeld f 9 per persoon uit, vooral aan sigaretten en snoep. Slechts 12% van de klanten kocht levensmiddelen. In de bedrijfseffecten-toets is geraamd dat de omzet van zwak-alcoholhoudende drank f 120 miljoen bedraagt; hiervan zou ongeveer de helft, namelijk f 55 miljoen, niet legaal zijn. Verwacht mag worden dat het voorgestelde verbod voor bepaalde individuele bedrijven een omzetverlies zal kunnen betekenen. Voor de hele branche betekent het naar schatting een bruto-winstdaling van 1%, een verlies dat geen onoverkomenlijke problemen zal opleveren.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast in te gaan op de verbazing bij de BOVAG dat de verkoop van alcohol, bestemd voor directe consumptie in wegrestaurants langs de snelweg, onaangetast blijft. Wegrestaurants hebben over het algemeen een multifunctioneel karakter.

Er komen niet alleen chauffeurs en hun mede-passagiers, maar ook bezoekers van besloten privé-bijeenkomsten (zoals trouwerijen), met name in de zalen van de hotels langs de snelweg. Vooralsnog wil ik zo'n verbod dan ook niet overwegen.

Naar aanleiding van de vragen door de leden van de CDA-fractie over het kabinetsbeleid inzake het goedkoper inslaan in het buitenland van grote hoeveelheden drank door slijters, horeca-exploitanten en consumenten merk ik het volgende op. Dit verschijnsel staat geheel los van het onderhavige wetsvoorstel. Voorts wijs ik er op dat ondernemers die in andere EU-lidstaten accijnsgoederen inkopen, op grond van de desbetreffende richtlijnen de accijns in Nederland verschuldigd zijn. De accijns moet in beginsel namelijk voldaan worden in het land van consumptie. Dit geldt niet voor accijnsgoederen die particulieren zélf voor eigen gebruik meenemen uit andere lidstaten. Een en ander is een direct gevolg van de inwerkingtreding van de interne EU-markt.

### **Een verbod op het verstrekken van alcohol in personeelskantines en bedrijfsrestaurants**

Enkele fracties hebben vragen over het verbod op het verstrekken van alcohol in personeelskantines en bedrijfsrestaurants. De leden van de fracties van de VVD en van GroenLinks willen weten of er nog wel recepties gehouden kunnen worden. GroenLinks wil bovendien weten of er tijdens het diner bij overwerk nog geschonken kan worden. De CDA-fractie vraagt hoe het voorgestelde verstrekkingverbod gezien moet worden in relatie tot de inspanningen van de Stichting Alcohol Consultancy Nederland (ALCON). De leden van de fractie van D66 vragen of het besluit om al dan niet te verstrekken in bedrijfskantines niet beter overgelaten kan worden aan werkgevers, waarbij men er op wijst dat met voorlichting al veel te bereiken valt. Bovendien vragen zij zich af of er daadwerkelijk sprake is van een probleem op of nabij de werkvloer. In antwoord op deze vragen herhaal ik eerst dat het gebruik van alcohol zich in het algemeen niet verdraagt met werken. Dat geldt zeker bij ingewikkelde handelingen, verantwoordelijk werk en het leveren van hoogwaardige prestaties. Tot nu toe bestaat het beleid ter preventie van alcoholproblemen op het werk uit:

- voorlichting, preventie en cursussen, onder meer door ALCON;
- het arbeidsomstandighedenbeleid en de bedrijfshulpverlening;
- specifieke regelgeving in de Scheepvaartverkeerswet en de Wet luchtverkeer;
- bepalingen in CAO's over niet drinken tijdens werkuren.

Met dit wetsvoorstel komt daar een verbod op het bedrijfsmatig verstrekken van alcohol in personeelskantines en bedrijfsrestaurants bij. Het gaat hier alleen om de normale openingsuren. Op een feest van de personeelsvereniging in de avonduren kan geschonken blijven worden (als het bedrijfsrestaurant ten minste beschikt over een horecavergunning). Het gratis schenken van alcohol op door de werkgever georganiseerde bedrijfsrecepties en andere besloten gelegenheden blijft ook mogelijk. Daarentegen zal bij het eten in de personeelskantine of het bedrijfsrestaurant wegens overwerk geen alcoholverstrekking mogelijk zijn. Het drinken in de pauze van en tijdens het werk is immers precies wat dit wetsvoorstel wil tegengaan. Ik verwacht dat het voorgestelde verbod een steun in de rug is voor de preventie-activiteiten van ALCON en andere betrokken partijen. Een van de oogmerken van ALCON is immers het stimuleren van bedrijven en instellingen om structureel aandacht te besteden aan het voorkomen en terugdringen van alcoholproblemen op de werkplek. Dat dit nodig is, blijkt wel uit het feit dat volgens een schatting van enkele jaren geleden zo'n 17% van alle bedrijfsongevallen in ons land samenhangt met alcoholgebruik. Bedrijfsongevallen onder

invloed gebeuren het vaakst in de aanloop naar of in de eerste uren van de dienst en na de middagpauze. Het voorgestelde verbod is een nieuw instrument dat een aanvullende bijdrage kan leveren aan de preventie van deze problematiek. De bepaling biedt werkgevers en werknemers overigens voldoende ruimte om via zelfregulering desgewenst verdere afspraken te maken.

### **Een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken in niet-levensmiddelenzaken**

De regering neemt met tevredenheid kennis van de steun van de leden van de D66-fractie voor een verbod op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank in niet-levensmiddelenzaken.

De vraag van de SP-fractie of de regering een verdergaand verbod op de verstrekking van alcohol heeft overwogen, kan ik bevestigend beantwoorden. Zo is in het kader van de bedrijfseffectentoets nagegaan wat een algeheel verbod op de winkelverkoop van alcohol door de «droge» horeca (snackbars zonder Drank- en Horecawetvergunning) zou hebben betekend. Het ging hierbij uitdrukkelijk om een verbod op het verstrekken van alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse, dus niet voor gebruik in de snackbar. Hieruit kwam onder meer naar voren dat zo'n verbod zou resulteren in een niet onaanzienlijk omzetverlies en minder werkgelegenheid in de snackbarbranche (minus 1234 fte's). Zo'n economisch effect wenst de regering niet voor haar rekening te nemen. Daarom is dit voornemen niet in het wetsvoorstel opgenomen.

### **Uitbreiding en herformulering verbod uitoefening andere nering in een inrichting**

De leden van de VVD-fractie vragen of de consequentie van de uitbreiding en herformulering van het verbod op het uitoefenen van andere nering in de inrichting niet leidt tot ingrijpende, onpraktische verbouwingen. De onderhavige bepaling is uitgebreid met een verbod op dienstverlening en zelfbedieningsgroothandel ten einde een halt toe te roepen aan de ontwikkeling dat steeds meer branches overgaan tot het verstrekken van alcoholhoudende drank als nevenactiviteit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om videotheken, waar een drankje wordt geschonken. Ik acht het ten principale van belang dat horeca-activiteiten niet worden gecombineerd met gewone nering en dienstverlening, omdat het onwenselijk is dat burgers, die voor een bepaalde vorm van dienstverlening een bedrijf bezoeken, ongevraagd (en vaak ook ongewild) worden geconfronteerd met een aanbod van drank en aldus mogelijk in de verleiding komen om te gaan drinken. Het gevolg van het voorgestelde verbod is dat zich in een horecalokaliteit geen dienstverlenende activiteiten meer zullen voordoen. Bij de zelfbedieningsgroothandel verplicht het verbod tot enige praktische aanpassingen, indien men het slijtersbedrijf wenst te continueren; de scheiding tussen de slijterij en de rest van de groothandelsruimte zal dan namelijk hetzelfde dienen te zijn als bij de kleinhandel. Dat wil zeggen: ook bij de zelfbedieningsgroothandel zal er een verkoopvrije sluis moeten zijn tussen de slijterij en de rest van de zaak. Hiermee wordt de ongelijkheid tussen de zelfbedieningsgroothandels, die ruime mogelijkheden bieden voor het doen van privé-aankopen, en de gewone kleinhandels op dit punt opgeheven.

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop een slijterij gescheiden moet zijn van de andere nering. Een klant zal tussen de slijterij en de andere kleinhandelsactiviteiten altijd een neringvrije sluis moeten passeren. Dit is bepaald om het zelfstandige karakter van de slijterij te waarborgen. De wijze waarop zo'n sluis vorm zal

moeten krijgen, zal ik uitwerken in het nieuwe Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet. Daarbij denk ik overigens aan vrij eenvoudige en heldere regels, zoals het vastleggen van minimale maten van de nering-vrije sluis. Het maakt op zich niet uit waarmee de slijterij via zo'n sluis verbonden is, zolang deze er maar is. Het kan derhalve een supermarkt betreffen.

### **Een ruimere bevoegdheid voor gemeenten**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de verplichte advisering, waarin de artikelen 16 en 18 voorzien met betrekking tot de gemeentelijke verordeningen, komen te vervallen.

Dit voorstel komt voort uit het feit dat de advisering nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

Anders dan de leden van de VVD-fractie hebben begrepen, is de uitbreiding van de bevoegdheid van gemeenten in artikel 18 – namelijk de mogelijkheid om een tijdelijk verbod in te stellen op het verstrekken van alcohol uit winkels – geen gevolg van concrete vragen van afzonderlijke gemeenten, maar een antwoord op een binnen vele gemeenten levende behoefte aan een adequaat instrumentarium om voldoende het hoofd te kunnen bieden aan wanordelijkheden die het gevolg kunnen zijn van ongebreideld alcoholgebruik. Voorts leeft ook binnen vele gemeenten de behoefte om aan vergunningen zo nodig voorschriften te kunnen verbinden. Op dit moment bestaan er tussen de gemeenten geen grote verschillen ten aanzien van het gemeentelijke alcoholbeleid – toeristische (kust)plaatsen en de grote steden daargelaten –, mede doordat de meeste gemeenten gebruik maken van modelverordeningen van de VNG. De verschillen, die er bestaan, zijn geïndiceerd door uiteenlopende lokale omstandigheden. De voorgestelde wijzigingen zullen daarin, naar ik verwacht, geen wezenlijke verandering brengen.

### **Bestuursreglement omtrent sociale hygiëne in de niet-commerciële horeca**

De leden van de D66-fractie steunen het voorstel om in de niet-commerciële horeca te komen tot bestuursreglementen omtrent sociale hygiëne. Zij willen van de regering wel meer duidelijkheid over de vraag of, en zo ja welke aanvullende eisen aan bestuursreglementen zullen worden gesteld. De SP-fractie vraagt of er niet voldoende middelen moeten komen om mensen aan te stellen die voldoende kennis hebben. Het ligt inderdaad in de bedoeling bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke zaken geregeld moeten worden in een bestuursreglement voor de niet-commerciële horeca. Als onderwerpen voor een bestuursreglement valt te denken aan: beperkingen aan het assortiment alcoholhoudende dranken, beleid ter promotie van alcoholvrije dranken en voorschriften over de prijsverhouding tussen alcoholhoudende en alcoholvrije dranken. Kortom, het bestuursreglement moet waarborgen dat in sportkantines en andere niet-commerciële instellingen verantwoord alcohol wordt verstrekt. Introductie van een bestuursreglement is een praktische oplossing voor het thans nogal eens voorkomende probleem van verenigingen en stichtingen met een bar in eigen beheer dat het moeilijk is nieuwe bestuursleden te vinden die in het bezit zijn van een bewijsstuk sociale hygiëne. Het gaat in deze gevallen niet om aan te stellen personeel, maar om vrijwilligers die bereid zijn in het bestuur zitting te nemen.



## Grondslag voor reclamebeperking

De leden van de VVD-fractie vragen mij nadrukkelijk waarom het verbod tot alcoholreclame is voorgesteld en of dit beter werkt dan de Code voor alcoholhoudende dranken. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat op het kabinet de plicht rust om voldoende te motiveren op grond waarvan de onderhavige grondslag wordt voorgesteld en vragen naar de noodzaak om deze «stok achter de deur» te plaatsen. Verder vragen de laatstgenoemde leden of duidelijkheid verschaft kan worden over de status van modieuze dranken als «alcopops», «shooters» en mixdranken in relatie tot de code en wanneer het regeringsstandpunt over de evaluatie van de werking en de effectiviteit aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe en wanneer zij van de bevoegdheid krachtens de onderhavige grondslag gebruik zou willen maken en of voorts kan worden toegelicht hoe het op dit moment met de zelfregulering is gesteld. Verder vragen de leden van de fracties van RPF en GPV een nadere toelichting op de voorgestelde wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur ter beperking van alcoholreclame en welke motieven daaraan ten grondslag liggen; deze leden vragen eveneens waarop de regering haar vermeende positieve oordeel over de code, zoals verwoord in de memorie van toelichting, baseert, alsmede of de evaluatie van de werking en de effectiviteit van de code al heeft plaatsgevonden, en zo ja, waarom de Tweede Kamer deze evaluatie nog niet heeft ontvangen, dan wel zo niet, of het oordeel van de regering dan niet voorbarig is. Tot slot vragen deze leden of de conclusie mag worden getrokken dat voornoemd oordeel over de zelfregulering betrekkelijk is, en zo ja, of een veel verdergaande wettelijke regeling dan niet meer in de rede ligt. De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik slechts een «stok achter de deur» wil, terwijl uit preventie-overwegingen met name voor jongeren een wettelijke regeling voor reclame-uitingen of – nog beter – een verbod op alcoholreclame wenselijk is, waaraan deze leden toevoegen dat op ruimere gronden dan alleen in het belang van de volksgezondheid regels moeten worden gesteld met betrekking tot de inhoud van alcoholreclame, bijvoorbeeld als de openbare orde en zedelijkheid in het geding zijn. Al deze vragen beantwoord ik achtereenvolgens als volgt. Als ik de vraag van de VVD-fractie letterlijk moet opvatten, dan is er sprake van een misverstand: ik stel namelijk geen verbod op alcoholreclame voor. In reactie op de vraag van de CDA-fractie wil ik benadrukken dat de bedoelde motivering in de memorie van toelichting in voldoende mate is geschied en dat de noodzaak voor deze «stok achter de deur» duidelijk is aangegeven. Desalniettemin ware het in deze paragraaf hiernavolgende te beschouwen als een aanvulling hierop.

Als uitvloeisel van de motie van het lid Janmaat-Abée c.s. (kamerstukken II, 1986–1987, 19 243, nr. 9) in het kader van de nota «Alcohol en samenleving» kwam op 1 september 1990 de Code voor alcoholhoudende dranken van de gehele alcoholbranche tot stand. Sindsdien heeft de STIZA jaarlijks een rapport over het functioneren van de code opgesteld. Uit deze eigen evaluaties blijkt dat de code in het algemeen redelijk is nageleefd en naar behoren functioneert, aldus de STIZA. Nu is het zaak, mede gezien de vragen ter zake van de leden van de fracties van de VVD, CDA, SP, RPF, GPV en SGP, een formeel standpunt te bepalen over de evaluatie van de werking in de praktijk van de Code voor alcoholhoudende dranken. Dat gebeurt hierna. Het heeft jaren geduurd vooraleer zo'n standpunt is bepaald. Daar zou kritiek op kunnen zijn, maar een belangrijk gevolg is wel dat de branche voldoende tijd is gegund om orde op zaken te stellen.

Bij de standpuntbepaling heeft als toetsingscriterium de vraag centraal gestaan of de code een betekenisvolle bijdrage levert aan het alcohol-

matigingsbeleid. Naar mijn oordeel heeft de code tot medio jaren negentig redelijk gewerkt, maar is er de laatste jaren de sleet in gekomen en worden de grenzen al te zeer afgetast, alsmede regelmatig ook overschreden. Deze negatieve ontwikkeling valt voor een beperkt deel te verklaren – maar daarmee nog niet te billijken – uit de internationale concurrentie (buitenlandse bierbrouwers schromen bijvoorbeeld niet om reclame te maken op shirts van voetballers, bij bokswedstrijden, autoraces et cetera). Positief is dat de zelfreguleringslogan «Geniet, maar drink met mate.» inmiddels zo bekend is geworden (overigens omdat er veel alcoholreclame op televisie is). Verder mag niet onvermeld blijven dat de branche een interne klachtenprocedure kent, enerzijds ten einde de individuele fabrikanten en importeurs in het gareel te houden en anderzijds ter voorkoming van formele klachten bij de Reclame Code Commissie. Relevant is ook dat de Vereniging van Nederlandse Slijters en Wijnhandelaren (VNSW) op 11 november 1997 uit de zelfregulering is gestapt, omdat men niet langer kon instemmen met de naar het oordeel van de zelfstandige slijters slechte (spontane) naleving van de code binnen bepaalde sectoren van de alcoholbranche. Door opzegging van de code heeft de VNSW steun willen geven aan de thans door mij voorgestelde wettelijke grondslag voor een besluit inzake beperking van alcoholreclame.

Bij zelfregulering is er in de praktijk geen sprake van actief toezicht door een onafhankelijke partij. Het probleem is dat bij dit soort codes weinig mensen genegen zijn tot het indienen van klachten (behalve als het om klachten over de goede zeden of het fatsoen gaat). Het heeft dan ook weinig zin om uitsluitend te kijken naar de jurisprudentie van de Reclame Code Commissie. Dat is slechts een beperkte maatstaf. Daarom heb ik voor het bepalen van mijn standpunt gebruik gemaakt van de evaluatierapporten van de STIZA, gegevens van het Commissariaat van de Media en van de Stichting Alcoholpreventie (STAP), welke laatste organisatie ik een beperkte stimuleringsbijdrage verstrek. De STIZA-evaluatierapporten geven inzicht in de eigen interventies binnen de branche als er naar hun oordeel sprake is van overtredingen. Het betrof in 1997 ruim 40 interventies. De activiteiten van STAP resulteerden in 1998 in meer dan 20 klachten, waarvan de meerderheid door de Reclame Code Commissie is toegewezen.

De hoofdpunten van mijn kritiek op de code vat ik hierna samen.

- Sportsponsoring, vooral door de brouwers, is sinds 1990 sterk in volume toegenomen. De laatste paar jaar is bierreclame bij sportevenementen en -wedstrijden, met name van tennis en voetbal, dan ook al te zichtbaar geworden. Twee grote biermerken staan nummer 3 en 5 op de lijst van grootste sportsponsors. Ik beschouw dit in het licht van de afspraak eind jaren tachtig dat het verbinden van een merknaam aan een sportief evenement mogelijk moest blijven (ten einde het voortbestaan van de Amstel Gold Race niet in gevaar te brengen). Wat nu echter in de praktijk gebeurt, blijft daartoe bij lange na niet beperkt. Er wordt immers op grote schaal en met grote formaten reclame gemaakt bij de sportevenementen, waaraan men de eigen merknaam heeft verbonden (bijvoorbeeld de Heineken Trophy, Amstel Cup en Grolsch Open). Bovendien worden de meeste van deze evenementen ook nog eens langdurig uitgezonden via televisie, zodat het bereik van de reclame-uitingen vanzelfsprekend zeer sterk toeneemt, hetgeen – naar ik aanneem – ook de bedoeling van de sponsors is. Echter, feitelijk worden sport en drank op deze manier zo stevig met elkaar geassocieerd dat weinig tot niets meer overblijft van het oude adagium dat actieve sport en alcohol gescheiden van elkaar horen te blijven. Een meer terughoudende benadering is hier zeker op zijn plaats.
- De sponsoring van en reclame bij jongeren- en muziek-evenementen is in de afgelopen jaren eveneens fiks gegroeid. Het gaat dan bijvoor-

beeld om festijnen als de «FFWD Heineken Dance Parade» in Rotterdam, de «Zomergoud Beachgames» en de «Heineken Night of the Proms». Op de toptien van grootste sponsors van jongeren-evenementen komen twee biermerken voor, op de eerste en de zesde plaats. Deze in het kader van het alcoholmatigingsbeleid onwenselijke ontwikkeling ware onder meer te beschouwen in het licht van code-artikel 26: «De leden van de branche zullen bij sponsoring van evenementen terughoudendheid betrachten in hun reclame-uitingen voor alcoholhoudende dranken ten aanzien van kwetsbare groepen, met name minderjarigen.».

- Sponsoring van televisieprogramma's heeft helaas eveneens een grote vlucht genomen. Zo worden de filmuitzendingen op bepaalde televisiezenders gesponsord door een bekend biermerk, heeft een popmuziekprogramma voor jongeren op een van de commerciële zenders zelfs de naam van een ander traditioneel biermerk in de titel en is er op een echte jongerenmuziekzender als MTV eveneens sprake van programmasponsoring («Ministry of Sound») door een Nederlandse bierbrouwer. Een ander voorbeeld is de sponsoring door onder meer een wodka-merk van door het jongerenmuziektelevisiekanaal TMF georganiseerde jeugdevenementen, zoals R & B Danceparties. Deze evenementen worden aangekondigd in de reclameblokjes van TMF, waarbij de namen van de sponsors genoemd en getoond worden. Volgens de eigen kijkcijfers van TMF is driekwart van de doelgroep tussen de 13 en 19 jaar. Een en ander strookt naar mijn mening niet met de code, in het bijzonder niet met de daarbij behorende volgende intentie: «Ten slotte zullen de leden van de branche de nodige terughoudendheid betrachten ten aanzien van: «...; g. het hanteren van reclame-instrumenten bij jongerenprogramma's en jongerenactiviteiten, ...; h. de sponsoring van programma's.».
- Dit klemt des te meer daar het hier gaat om jongerenprogramma's, zodat ook enkele bepalingen inzake minderjarigen in dit verband van toepassing zijn. Bij deze constatering voel ik mij gesteund door het Commissariaat voor de Media dat onlangs scherpe veroordelingen heeft uitgesproken en fikse boetes heeft opgelegd, onder meer aan Veronica voor het «... veelvuldig, langdurig en prominent ...» in beeld brengen van het logo van een hiervoor bedoeld biermerk tijdens door dat biermerk gesponsorde televisieprogramma's. Volgens het commissariaat is er sprake van sluikreclame, hetgeen volgens de Mediawet is verboden. Het Commissariaat voor de Media vindt dat het de spuigaten uitloopt met dergelijke uitingen en zal dan ook binnenkort meer programma's onder de loep nemen, waaronder één van de hiervoor bedoelde popmuziekprogramma's voor jongeren.
- Het laatste hoofdpunt van kritiek op het functioneren van de Code voor alcoholhoudende dranken in de praktijk betreft het feit dat er in veel alcoholreclame nog steeds een verband wordt gesuggereerd tussen drinken en sociaal of seksueel succes. Op de keper beschouwd is het zo dat veel reclamespots ter promotie van alcoholhoudende dranken eigenlijk alleen maar succesvolle mannen en aantrekkelijke vrouwen tonen die het geweldig naar hun zin hebben, maar nimmer de werkelijkheid laten zien, bijvoorbeeld dat je van veel bier drinken een dikke buik krijgt of dat na overvloedige alcoholconsumptie de seksuele prestaties juist minder worden, althans bij mannen. Een en ander is bij uitstek het geval in de reclamespots voor exotische discodrankjes, waarvan de marketing naar mijn waarneming is gericht op jonge meisjes. Dit alles ondanks de bepaling «Reclame-uitingen mogen niet de indruk wekken dat het nuttigen van alcoholhoudende dranken een bijdrage levert aan sociaal of seksueel succes» in artikel 15 van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten

(«Televisie zonder grenzen») (PbEG L 202), welke bepaling letterlijk is overgenomen in de code.

Daarnaast is er de volgende kritiek op specifieke punten.

- «Alcopops» vallen, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, inderdaad gewoon onder de definitie van alcoholhoudende dranken en daarmee onder de werkingssfeer van de code. Hiermee is echter niet alles gezegd; het gaat mij om andere zaken, zoals dat de merk- of soortnaam van «alcopops» niet de indruk mag wekken dat het om frisdrank of limonade gaat, dat het alcoholpercentage duidelijk en expliciet op het etiket wordt vermeld, dat men daarop geen jongeren aansprekende thema's, symbolen of idolen gebruikt en dat ze in het schap op de supermarkt bij het bier en de wijn, en niet bij de limonades, staan. Naar mijn opvatting moeten de genoemde beperkingen een integraal onderdeel van de code gaan vormen, waaraan ik overigens toevoeg dat het onderhavige wetsvoorstel al voorziet in de oplossing van de «schapproblematiek», maar dat hoeft geen belemmering te vormen om er ook in de code de juiste aandacht aan te geven.
- Bij tijd en wijle duiken er toch weer reclame-uitingen op, waarbij in de uiting zelf een relatie met (top)sport wordt gelegd of op zijn minst gesuggereerd. Als voorbeeld moge dienen de straataffiches voor ons grootste biermerk tijdens het laatste Wereldkampioenschap voetbal. Verder heeft een bierbrouwer een virtuele «Sports Bar» op Internet. Dit soort zaken acht ik in strijd met de code, niet alleen in het algemeen met de geest daarvan, maar ook met de letter en wel met artikel 20, lid 1.
- Proeverijen in de detailhandel vinden – ondanks dat dit verboden is in de code en in de Drank- en Horecawet – nog steeds plaats. De ratio achter dit verbod is dat er een scheiding moet zijn tussen tappen (verkoop voor gebruik ter plaatse) en slijten (verkoop voor gebruik elders dan ter plaatse). Er mag dus niet in de winkel of in de slijterij alcohol geschonken worden; wél in aparte proeflokalen, afgescheiden van de slijtlokaliteit of de winkel. Toen de branche, in samenspraak met de regering, destijds de desbetreffende wettelijke verbodsbepaling overnam in de code was de bedoeling en ook de verwachting dat dit zou leiden tot een beter naleving door de achterban. Dit is helaas nog geen bewaarheid geworden. Hierover zal ik opnieuw met de branche in overleg treden.
- Het «Gedragsadvies Horeca» is zeker niet zonder betekenis voor een verantwoorde alcoholverstrekking, maar moet helaas al vele jaren door het leven als een los ingevoegd vel bij het code-boekje. Ik zal er bij de branche op aandringen dat dit gedragsadvies nu eindelijk ook integraal in de code wordt opgenomen.
- «Piekuren» in de horeca (bier tijdelijk voor een gulden per glas) zijn naar mijn oordeel over het algemeen een overtreding, omdat de branche in de code heeft bepaald dat het verstrekken van drank tegen een symbolische vergoeding is verboden en men in de toelichting op de code heeft gespecificeerd dat daarmee een prijsstelling is bedoeld die lager dan of gelijk is aan de helft van de reguliere verkoopprijs. Mede gezien het verband tussen «happy hours», piekuren, alcoholmisbruik en redeloos geweld op straat acht ik dit een zwaarwegend punt.

Alles bij elkaar genomen, moet ik tot de conclusie komen dat de Code voor alcoholhoudende dranken niet voldoende betekenisvol is voor en slechts een beperkte bijdrage levert aan het alcoholmatigingsbeleid van de regering. Ik wil dan ook in overleg met de gehele alcoholbranche komen tot een nieuwe, stevig aangescherpte zelfregulering, inclusief afspraken over een actief toezicht en duidelijker sanctionering. Daarin

zullen niet alleen bestaande bepalingen moeten worden aangescherpt en nieuwe bepalingen moeten worden toegevoegd, maar zal ook de reikwijdte en werkingssfeer moeten worden uitgebreid ten einde een en ander beter te laten aansluiten op de voortschrijdende veranderingen in de werkelijkheid, vooral op mediaterrain en in de sfeer van de marketing.

Dit is echter niet de enige reden – nu ben ik weer terug bij de concrete vragen van enkele fracties – voor de noodzaak van onderhavige «stok achter de deur»-bepaling. Die is namelijk mede gelegen in het feit dat artikel 15 van voornoemde Richtlijn «Televisie zonder grenzen» destijds door de branche is overgenomen in de code en niet middels de Drank- en Horecawet is geïmplementeerd. Implementatie van richtlijnen kan en mag weliswaar onder voorwaarden via zelfregulering (hoewel de Europese Commissie er bepaald geen voorstander van is), maar daarbij geldt dan ten minste de voorwaarde dat de overheid een wettelijk «vangnet» moet hebben. In dit licht bezien, is de onderhavige «kapstok»-bepaling nodig.

### **Grondslag voor alcoholverbod in voetbalstadions en enkele andere categorieën van instellingen**

Diverse fracties hebben vragen gesteld over het voorstel om in de wet een grondslag op te nemen voor een bij algemene maatregel van bestuur in te stellen alcoholverbod bij diverse soorten instellingen.

De opmerkingen van de fracties van D66, GroenLinks en de SP over het verbod op alcoholverstrekking in onderwijsinstellingen beschouwt de regering als steun voor de gekozen benadering. Het ligt mijns inziens in de rede, zoals deze fracties ook aangeven, voor scholen – en zelf zou ik daar ziekenhuizen aan willen toevoegen – eerder actie te ondernemen dan voor de instellingen van maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk, waar het wenselijk is eerst nog onderzoek te doen.

Een grondslag voor een verbod op de verkoop van alcohol in voetbalstadions ondervindt evenzeer steun. Het is niet mogelijk zo'n verbod op alcoholverstrekking ook te laten gelden als er in het stadion niet gevoetbald wordt (tijdens popconcerten bijvoorbeeld), omdat de wettelijke mogelijkheid is beperkt tot de tijden waarop de stadions open zijn voor wedstrijden van het betaald voetbal. Overigens heb ik in de memorie van toelichting gesteld dat een algemene maatregel van bestuur, waarin alle betaald voetbalwedstrijden worden drooggelegd, pas zal worden geïntroduceerd als zelfregulering door de verantwoordelijke organisaties, in het bijzonder vanuit de KNVB, tot onvoldoende resultaten blijkt te leiden. Een zodanige wettelijke maatregel zou tevens betrekking hebben op internationale voetbalevenementen in ons land, zoals het Europese Kampioenschap in 2000. Overigens is in het «Overheidskader beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen EK 2000» inmiddels bepaald dat in de stadions dan geen (algehele) verkoop/verstrekking van alcoholhoudende dranken zal plaatsvinden en dat er buiten de stadions rond publieke plaatsen waar supporters evenementen worden aangeboden en rond verblijfplaatsen van supporters geen verstrekking van alcoholhoudende dranken plaatsvindt met inachtneming van de door de burgemeester te stellen voorwaarden.

Bij een verstrekkingverbod voor de instellingen, bedoeld in artikel 17, tweede lid, sub c, is het niet mijn bedoeling dit ook betrekking te laten hebben op gebouwen met een woonfunctie, zoals bejaardenoord. Dit zou de bewoners namelijk in hun persoonlijke vrijheid belemmeren. De mening van GroenLinks in deze deel ik dan ook.

## **Nieuwe omschrijving van het begrip inrichting**

Naar aanleiding van de vragen van de D66-fractie over het nieuwe begrip inrichting merk ik het volgende op. Het nieuwe begrip houdt in dat de aanvrager van een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf zelf bepaalt welk deel van een besloten ruimte hij tot zijn inrichting wil rekenen. Dat deel moet aan de inrichtingseisen voldoen en moet op zichzelf weer een besloten ruimte zijn, met dien verstande dat terrassen buiten die besloten ruimte kunnen vallen. Terrassen behoren wel tot de inrichting en moeten, ongeacht of zij in de open lucht of in een besloten ruimte zijn gesitueerd, in de onmiddellijke nabijheid liggen van de horecalokaliteit. Ten aanzien van terrassen in winkels is de eis strikter; deze dienen direct aan te sluiten op de lokaliteit. Dit is gedaan om te voorkomen dat in winkels alcohol kan worden geschonken op losse «eilandjes» in de winkel. De beursgebouwen zijn alle tevens horeca-inrichting. De alcoholverstreking aldaar kan plaatsvinden in horecalokaliteiten of op terrassen die in de onmiddellijke nabijheid daarvan liggen.

## **Afschaffing van ontheffingenpraktijk**

De leden van de fractie van D66 hebben een aantal vragen over het afschaffen van ontheffingen. Vooraf merk ik op dat het uitsluitend gaat om het afschaffen van door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te verlenen ontheffingen. Thans worden per jaar tussen de 1200 en 1600 ontheffingsaanvragen behandeld. De voorgestelde wijzigingen – ik wijs bijvoorbeeld op de verlaging van de leeftijdsgrens voor leidinggevend en de wijziging van het inrichtingenbegrip in combinatie met de wijziging van de artikelen 9 tot en met 13 – maken de ontheffingsmogelijkheid overbodig. Er ontstaat naar mijn mening hierdoor niet een ongewenste rigide situatie. De eisen die worden gesteld zijn zo essentieel dat een ontheffingensysteem daar niet bij past.

## **Uitbreiding gronden tot weigering en intrekking van de vergunning**

De leden van de D66-fractie stellen de vraag aan de orde welke bevoegdheden gedeputeerde staten hebben als zij een gemeentelijke verordening onacceptabel vinden nu geen goedkeuring van dit college op de verordeningen meer is vereist.

Het is niet de bedoeling dat gedeputeerde staten bevoegdheden houden ten aanzien van lokale verordeningen krachtens de Drank- en Horecawet, net zomin als zij deze op dit moment hebben ten aanzien van de meeste andere gemeentelijke verordeningen. De mogelijkheid voor de provinciale bestuurders is, zoals de fractie van D66 terecht opmerkt, in het wetsvoorstel beperkt tot het zonodig ter (spontane) vernietiging voordragen van verordeningen aan de Kroon. Overigens zullen gedeputeerde staten nog wel belast blijven met de beslissing op aanvragen voor een Drank- en Horecawet-vergunning als de gemeente zelf vergunninghouder wenst te zijn. Een dergelijke aanvraag moet dan worden getoetst aan de wet en aan de gemeentelijke verordeningen, omdat immers ook gemeenten zelf zich moeten houden aan beperkingen en voorschriften die zij andere ondernemers oplegt.

## **Consultatie van betrokken organisaties**

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie van de regering op de gememoreerde uitlatingen van het Overlegplatform Drank- en Horecawet. In de afgelopen jaren is met de alcoholbranche meermalen overleg

gevoerd over dit wetsvoorstel en zijn de afzonderlijke maatregelen besproken. In dat kader zijn dezerzijds concessies gedaan en is in overwegende mate tegemoet gekomen aan de reële praktijkbezwaren van de alcoholbranche. Daarom wil ik daarover nu slechts opmerken dat ik die houding van de alcoholbranche betreur.

Over de vragen van deze leden inzake door het NIGZ naar voren gebrachte punten, voor zover hiervoor al niet aan de orde gesteld, het volgende. Er is vooral om inhoudelijke redenen gekozen voor de constructie van een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur en niet voor een rechtsreeks werkend verbod op de alcoholverkoop in stadions voor het betaalde voetbal. Het kabinet heeft in dit stadium nog het voordeel van de twijfel willen geven aan de zelfregulering van de KNVB in overleg met de betrokken gemeentebesturen.

Voor scholen is daarentegen vooral om technische redenen (zie de onvermijdelijk enigszins gedetailleerde regelgeving in het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten krachtens de Tabakswet) gekozen voor delegatie. Tenslotte lijkt het mij opportuun de gevolgen van alcoholbeperking in sportaccommodaties te gaan onderzoeken. Het komt mij namelijk voor dat te zijner tijd, en mede afhankelijk van de uitkomsten van zo'n onderzoek, nadere alcoholmatigingsmaatregelen in deze sector wenselijk zijn en voordelen opleveren in termen van verkeersveiligheid en gezondheidsbescherming.

### **Handhaving en bestuurlijke boeten**

Het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de SP over bestuurlijke boetes heb ik al aan het begin van deze nota gegeven. De vraag hoe horecabedrijven thans worden gecontroleerd op het blijven schenken aan klanten die aangeschoten of dronken zijn – deels – ook al beantwoord. Hier zij nogmaals benadrukt dat zowel het Wetboek van Strafrecht als de Drank- en Horecawet en de Code voor alcoholhoudende dranken hieromtrent verscheidene bepalingen kennen. Verboden is bijvoorbeeld het toelaten van de aanwezigheid van dronken personen, de verkoop van alcohol aan dronken personen, het dronken voeren van kinderen en het onder dwang laten drinken. Het is mij niet bekend hoe vaak men een overtreding van deze artikelen constateert, casu quo hoeveel veroordelingen ter zake zijn uitgesproken.

De leden van de CDA-fractie vragen of het waar is dat het Openbaar Ministerie in Alkmaar voornemens is ruimere toepassing van artikel 252 van het Wetboek van Strafrecht te bevorderen. De gememoreerde berichtgeving hierover in de media is onjuist. Wel zijn in twee Noord-Hollandse gemeenten in het kader van geïntegreerd horecabeleid recent afspraken over veilig uitgaan gemaakt met horeca-ondernemers. In dit verband is de horecabranche nadrukkelijk gewezen op de strekking en reikwijdte van artikel 252 van het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de resultaten bekend zullen zijn van de onderzoeken die erop gericht zijn meer inzicht te verkrijgen in de ernst en de omvang van de problematiek van drugs en verkeer. Ook willen zij weten of in die onderzoeken gekeken wordt naar de effecten van gecombineerde consumptie van alcohol en drugs. Bovendien vragen deze leden wat de stand van zaken is in het kader van de Europese Unie en of inmiddels meer inzicht bestaat in het antwoord op de vraag of aanvullende regelgeving nodig is over rijden onder invloed van andere rijgevaarlijke stoffen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft mede namens de Minister van Justitie en mij op 15 juli 1998 een beleidsnotitie over drugs en verkeer aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin is gemeld dat aan de

universiteiten van Groningen en Limburg subsidie is verleend voor een gezamenlijke studie naar de invloed van MDMA op het rijgedrag in verschillende experimentele situaties, maar ook in het «gewone» verkeer. Dit onderzoek loopt tot eind 1999. Daarnaast is de SWOV onlangs een vervolgonderzoek gestart ten einde een landelijk representatief beeld te krijgen van de aard en omvang van druggebruik in het verkeer. De resultaten worden medio 1999 verwacht. In dit SWOV-onderzoek wordt ook gekeken naar het gecombineerd gebruik van drugs en alcohol. In Europees verband werkt men inmiddels gezamenlijk aan het zoeken naar oplossingen voor de problematiek van rijgevaarlijke middelen en verkeer. Men streeft onder meer naar het goed afstemmen van onderzoek, zodat in de toekomst de gegevens beter vergelijkbaar worden. Een ambtelijke werkgroep bekijkt of – in navolging van België en Duitsland – aanvullende regelgeving nodig is met betrekking tot (een aantal) illegale drugs. Dit staat los van de recente politieke discussie over de wenselijkheid van verlaging van het wettelijk toegestane bloedalcoholgehalte van 0,5 naar 0,2 promille.

### **Notificatie**

Bij nader inzien is besloten dit voorstel van wet zekerheidshalve te notificeren (30 december 1998; notificatienummer 98/0592/NL) aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998. Tevens zal melding plaatsvinden aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994/235).

## **B. ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING**

### **Algemeen**

In het besef van het grote belang van een goede naleving en effectieve controle van de onderhavige regelgeving heeft het lid Van de Camp van de CDA-fractie onder stuk nummer vier al in een vroegtijdig stadium een amendement ingediend, waarbij de toevoeging van een evaluatiebepaling wordt voorgesteld. De leden van de fracties van de RPF en van het GPV stellen vragen over een evaluatiebepaling.

Het amendement strekt ertoe de voorgestelde maatregelen binnen een periode van drie jaar op hun functioneren in de praktijk te evalueren. Dit lijkt mij een zinvolle wettelijke verplichting en ik treed dit amendement dan ook positief tegemoet, al zou ik de voorkeur geven aan een iets langere periode (bijvoorbeeld vier jaar na het in werking treden van de wet).

### **Artikel 1**

De leden van de D66-fractie vragen of een feestje waar mensen, als bijdrage in de kosten, van te voren een vast bedrag betalen onder niet bedrijfsmatige verstrekking van alcohol tegen betaling valt.

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Dit is overigens niets nieuws. In de huidige wet heeft de werkzaamheidsvergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder c, betrekking op deze situatie. Deze sociëteitsvergunning heeft als achtergrond de situatie dat mensen die een



onderlinge band hebben samen onder meer alcohol nuttigen en de kosten daarvan gezamenlijk dragen. Deze praktijk moet onder het vergunningenstelsel blijven, omdat anders een belangrijk deel van de alcoholverstreking buiten de huiselijke kring niet onder de vergunningsplicht zou vallen. Een van de gevolgen daarvan zou bijvoorbeeld zijn dat schuurfeesten een volstrekt ongecontroleerde legale activiteit worden.

### **Artikel 6**

In antwoord op enkele vragen van de leden van de CDA-fractie kan ik berichten dat de algemene maatregel van bestuur inzake de inrichtingseisen tegelijk met het onderhavige artikel en met het artikel, dat voorziet in het vervallen van de ontheffingsmogelijkheid, in werking zal moeten treden. Het is mijn bedoeling de voorbereiding daarvan spoedig na afloop van uw behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te starten. Ik zal daarbij naar deregulering streven.

Ten aanzien van de verkoopvrije ruimte heb ik al opgemerkt dat ik denk aan het stellen van minimale maten voor de uitvoering van de sluis. Die eis zal ik zodanig formuleren dat de slijterij als een apart gesitueerde winkelruimte zal worden ervaren.

### **Artikel 10, tweede lid**

De vraag van de leden van de CDA-fractie of dit artikel zo moet worden gelezen dat proeverijen in verkooplokaliteiten niet mogelijk zijn, beantwoord ik bevestigend. Overigens is dit ook thans al niet mogelijk. In het kader van de aanscherping van het alcoholmatigingsbeleid past mijns inziens geen liberalisering op dit punt. In de huidige wet is het inderdaad mogelijk proeflokalen afgescheiden van een slijterij of wijnhandel in te richten. Dit blijft mogelijk, maar zal voorbehouden blijven aan degenen die de daarvoor benodigde bouwkundige en financiële inspanningen willen plegen. Het voorstel van het Overlegplatform Drank- en Horecawet houdt een liberalisering in, waarvoor ik niet voel. Overigens is het voorstel van de branche vanuit handhavingsoogpunt onuitvoerbaar.

### **Artikel 11a, eerste lid**

Een café-restaurant in een warenhuis eist – dit in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie – een afscheiding tussen de horeca-eenheid, die de inrichting in de zin van de Drank- en Horecawet zal zijn, en de rest van het warenhuis. In de rest van het warenhuis kan alle mogelijke kleinhandel, waaronder de verkoop van wijn, plaatsvinden. Voor dit laatste geldt overigens ingevolge artikel 15, tweede lid (nieuw), dat dit alleen mag als onderdeel van een gevarieerd assortiment aan levensmiddelen. Speciaalzaken in levensmiddelen mogen nu alcohol verkopen. Dit blijft zo. De voorgestelde wijziging houdt in dat winkels met een geheel ander assortiment (bijvoorbeeld CD's, spijkerbroeken of wenskaarten) geen alcohol meer zullen mogen verkopen.

### **Artikel 15**

De leden van de CDA-fractie nodigen het kabinet uit nog eens nadrukkelijk in te gaan op het feit dat tabakswinkels niet onder de vrijstelling van artikel 15 vallen.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 15 wordt onder meer gesproken van «winkels waarin in overwegende mate levensmiddelen... worden verkocht». Rookwaren zijn geen levensmiddelen maar genotmiddelen. Het voorstel houdt dus in dat tabakswinkels geen zwak-alcoholhoudende dranken (meer) mogen verkopen. Dit voornemen is geheel in lijn met een van de uitgangspunten van het regeringsbeleid voor riskante genotmid-

delen, namelijk om de verkoopkanalen van de diverse (potentieel) verslavende stoffen zoveel mogelijk gescheiden te houden.

### **Artikel 16**

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie herhaal ik op dit moment nog niet te denken aan de introductie van een speciale leeftijdskaart. Er zijn mijns inziens voldoende documenten beschikbaar aan de hand waarvan betrouwbaar kan worden vastgesteld of de vereiste leeftijd is bereikt. Mochten zich in de praktijk problemen voordoen met de leeftijdsvaststelling door de alcoholverstrekkers, dan kan altijd nog worden overwogen een speciale leeftijdskaart te (laten) introduceren. Voor de toegang tot gewone café's wordt geen leeftijdsgrens voorgesteld, wel voor de grotere dansgelegenheden. Door de combinatie van de wettelijke eis dat de leeftijd altijd moet worden vastgesteld, tenzij er niet de geringste twijfel bestaat dat betrokkene inderdaad 16 jaar of ouder, dan wel 18 jaar of ouder, is, en een gerichte extra handhavingsinspanning verwacht ik een redelijke tot behoorlijke naleving. De vergelijking met de huidige praktijk van krasloten acht ik niet juist, alleen al niet omdat kopers van krasloten niet door een deur gaan met een portier ervoor.

Op de vragen van de fracties van de RPF en het GPV ben ik hiervoor al grotendeels ingegaan. Tegen een algemeen verbod tot cafébezoek van jongeren is in te brengen dat jongeren, maar bijvoorbeeld ook ouders met kinderen, dan geen horecabedrijf meer zouden mogen bezoeken, terwijl daar voor het nuttigen van een hapje of alcoholvrij drankje niets op tegen is. Vaak ook worden horeca-activiteiten gecombineerd met tal van maatschappelijke en culturele evenementen waar jongeren dan niet meer aan zouden kunnen deelnemen.

### **Artikel 17a, eerste lid, sub a**

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen op welke wijze het verbod van alcoholverkoop in bedrijfskantines in de praktijk zal worden gehandhaafd.

Ik verwacht dat dit verbod over het algemeen spontaan zal worden nageleefd. Hiertoe kan ALCON zonodig ook nog een voorlichtingsinspanning leveren. Overtreding van dit artikel is een economisch delict. Het toezicht en de opsporing zal primair berusten bij de inspectie W & V. Ook voor de ECD kan een taak zijn weggelegd. Zonodig is het in laatste instantie uiteraard mogelijk de vergunning in te trekken.

### **sub b**

De leden van de fracties van de RPF, het GPV en de SGP vragen naar de beweegredenen om winkels in restaurants langs provinciale wegen niet te verbieden zwak-alcoholhoudende drank te verkopen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering zo'n verbod alsnog op te nemen.

De reden om winkels in wegrestartaurants langs de provinciale wegen niet op te nemen, is simpelweg dat dergelijke winkels thans niet of nauwelijks bestaan en evenmin de verwachting bestaat dat zulke winkels er gaan komen. Dit type winkel is nu eenmaal inherent aan het restaurant langs de autosnelweg. Het heeft dan ook niet veel zin zo'n verbod alsnog op te nemen. De vraag of verkoop voor directe consumptie in de wegrestartaurants zelf onaangetast blijft, moet ik bevestigend beantwoorden. De horeca langs de snelweg heeft een multifunctioneel karakter en een verstrekkingverbod voor dit type inrichtingen zou moeilijk uitvoerbaar zijn. In dit verband heeft de horecabranche meermalen aangegeven zijn verantwoordelijkheden goed te kennen.

## Artikel 17a, tweede lid

De leden van de VVD-fractie vragen wat een eventueel verbod om alcohol te verstrekken in (delen van) sportaccommodaties voor gevolg zal hebben voor het voortbestaan van sportverenigingen. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat veel sportverenigingen en instellingen afhankelijk zijn van hun barinkomsten. Zij vragen of onderzoek is verricht naar de effecten en consequenties van het hier bedoelde verbod en zo ja, wat de uitkomsten daarvan waren, en zo nee, of de regering bereid is onderzoek te starten. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering oordeelt over het voorstel van het Overlegplatform Drank- en Horecawet om artikel 17a, tweede lid, sub b, in te trekken.

In het kader van de bedrijfseffectentoets is voornamelijk alleen nagegaan wat het effect zou zijn van een verstrekkingverbod in stadions voor betaald voetbal. Voor een verbod op alcoholverstrekking in andere (delen van) sportaccommodaties en bepaalde andere instellingen is niet nagegaan wat de gevolgen zouden zijn. Op dit moment ligt er ook geen concreet voornemen om de traditionele sportverenigingen geheel droog te leggen. Vooral de introductie van een alcoholverbod in bepaalde accommodaties voor te stellen, zal eerst gedegen onderzoek moeten worden gedaan, waarna in de nota van toelichting bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur vanzelfsprekend uitgebreid zal worden ingegaan op de consequenties van zo'n maatregel voor de betrokken verenigingen. Bovendien zal een eventueel besluit op grond van artikel 17a in overleg met de daarbij mede betrokken bewindspersonen worden voorbereid. Het voorstel van de branche om artikel 17a, tweede lid, sub b, in te trekken is dan ook niet overgenomen. Het is immers noodzakelijk een instrument voorhanden te hebben waarmee de bedrijfsmatige verstrekking van alcohol in bepaalde soorten sportaccommodaties tegengegaan kan worden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de «natte» bar in zwembaden waar veel jeugdigen komen.

De VVD-fractie wil ook weten of een verstrekkingverbod in bepaalde categorieën instellingen in zal houden dat ieder gebruik van alcohol binnen zo'n instelling onmogelijk wordt.

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Een eventueel verstrekkingverbod op grond van artikel 17a, tweede lid, zal altijd alleen betrekking hebben op het bedrijfsmatig verstrekken van alcohol, niet op het niet-bedrijfsmatig schenken van alcohol aan gasten of het privé-gebruik van alcohol.

De leden van de fracties van RPF en het GPV vragen naar de motieven om de term «betaald voetbal» te gebruiken. De leden van de SGP-fractie vinden dat het in de rede had gelegen het alcoholgebruik ook bij de amateursportbeoefening aan banden te leggen. Zij menen dat «betaald voetbal» in het tweede lid, sub a, vervangen moet worden door «sport-evenementen».

Een algemene maatregel van bestuur, waarin geregeld zou worden dat tijdens wedstrijden in het betaald voetbal geen alcohol verstrekt mag worden, ligt in het verlengde van de vigerende zelfregulering voor wedstrijden met een verhoogd spanningsveld. Nu al geldt voor zulke wedstrijden een verbod op het verstrekken van alcohol op het gehele stadionterrein, behoudens in niet vrij voor het publiek toegankelijke ruimten. Bovendien moet gefouilleerd worden op het meenemen van alcohol, flessen, blikjes, vuurwerk et cetera. Omdat de meeste problemen in termen van agressie, vandalisme en openbare orde zich voordoen bij wedstrijden in het betaalde voetbal, acht ik voorlopig alleen daarvoor de onderhavige bevoegdheid nodig. Alcoholverboden dienen te worden toegepast waar zich reële problemen of risico's voordoen. Dat is de ratio van de hier voorgestelde bevoegdheid.

## **Artikel 23**

De leden van de CDA-fractie vragen wat de positie van touringcars is in relatie tot dit artikel. Touringcars zijn middelen voor personenvervoer. De positie hiervan is geregeld in het voorgestelde derde lid van artikel 1. Op deze vervoermiddelen is gedurende de tijd dat zij als zodanig worden gebruikt de wet slechts gedeeltelijk van toepassing. Zo vallen zij niet onder de vergunningplicht, maar wel onder de bepalingen betreffende de leeftijdsgrenzen, het verbod alcohol te verstrekken als er gevaar bestaat voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid en het verbod personen jonger dan 16 jaar dienst te laten doen.

Artikel 23, derde lid, heeft geen betrekking op touringcars; het gaat daar om venten. Bezorgende melkhandelaren zijn geregeld in onderdeel b van het derde lid en mogen ingevolge het voorstel alleen alcohol verstrekken als zij beschikken over een vervoermiddel, waarin de klant naar binnen kan, en als zij een gevarieerd assortiment aan levensmiddelen en kruideniersartikelen aanbieden. Een melkhandelaar die alleen een traditioneel assortiment melkproducten aanbiedt, mag derhalve geen alcohol verkopen.

## **Artikel 26**

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar een concreet voorbeeld wanneer «redelijkerwijs» moet worden aangenomen dat bij of krachtens de wet gestelde verboden zullen worden overtreden, noem ik de situatie waarin de bouwkundige voorzieningen zodanig zijn dat al onmiddellijk bij exploitatie zal blijken dat er strijd met de wet is. Ter illustratie kan dienen een aanvraag voor een slijterij die rechtstreeks in open verbinding staat met een ruimte waarin een supermarkt zal worden gevestigd. Thans komt het met regelmaat voor dat in deze situatie een vergunning moet worden verleend, terwijl gebruikmaking van die vergunning onvermijdelijk tot een overtreding van de Drank- en Horecawet leidt. Ook komt het voor dat de vergunningaanvrager vooraf zelf aangeeft dat zijn bedrijfsformule inhoudt dat de wet zal worden overtreden en dit ook via de publiciteit laat blijken.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het gevaar bestaat dat op een inrichting, waarvan de vergunning is ingetrokken op grond van problemen op het terrein van de openbare orde, de openbare veiligheid of de openbare zedelijkheid, een doem komt te rusten die doorwerkt naar mogelijke nieuwe uitbaters en eigenaren.

Een zodanige intrekking van de vergunning kan zijn oorzaak vinden in het soort publiek dat de inrichting frequenteert, zodat deze daarmee wordt geïdentificeerd. Zou snel na de intrekking heropening krachtens een nieuwe vergunning mogelijk zijn, dan gaan de ongeregelheden in het algemeen op de oude voet door, zo leert de ervaring. Met andere woorden: er moet een tijd geen kans worden gegeven aan een nieuwe uitbater, ten einde de slechte loop uit de zaak te halen. Als de intrekking daarentegen zijn oorzaak vindt in de persoon van de uitbater, moet voorkomen worden dat dezelfde persoon via een juridische constructie (rechtspersoon) of stroman direct na de intrekking weer de verantwoordelijkheid voor de zaak zou krijgen. Door de voorgestelde bepaling kan een en ander worden gerealiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom vrees voor verstoring van de openbare orde geen grond is om een vergunning te weigeren.

Een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 17 is ingevolge het voorgestelde onderdeel d van artikel 26, eerste lid, wel degelijk een weigeringsgrond. Een gerechtvaardigde vrees dat zich bij de uitoefening

van het horecabedrijf openbare orde problemen zullen gaan voordoen, is dus een weigeringsgrond.

### **Artikel 31, eerste lid, sub d**

In antwoord op de vraag van de SGP-fractie merk ik op dat in artikel 31, eerste lid, onder d, niet de vrees voor verstoring van de openbare orde als zodanig een intrekingsgrond is, maar concrete feiten die zich hebben voorgedaan en die zich naar verwachting zullen herhalen als de vergunning niet wordt ingetrokken. Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord bij artikel 26, eerste lid, omdat het tweede lid van artikel 31 de mogelijkheid biedt de vergunning in te trekken als in strijd is gehandeld met artikel 17. Het verschil tussen beide bepalingen is dat het tweede lid een kan-bepaling is, zodat het aan de gemeente is om te bepalen bij welk incident wel of niet het middel van intrekking ware te gebruiken, terwijl het eerste lid gebiedt tot intrekking over te gaan als de gemeente een ordeverstoring als meer dan een incident taxeert, ongeacht de verwijtbaarheid van de leidinggevendenden.

### **Artikel 38**

De leden van de fracties van het CDA, de SP en de SGP vragen een toelichting op mijn voorstel om de ontheffingsmogelijkheid van de burgemeester (het mogelijk maken van het buiten horeca-inrichtingen verstrekken van zwak alcoholhoudende drank tijdens bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard) niet langer te doen gelden voor uitsluitend horeca-ondernemers. De leden van de eerstgenoemde en laatstgenoemde fracties wensen bovendien uitleg waarom ik voorstel de ontheffingsperiode te maximaliseren op een aaneengesloten periode van ten hoogste 12 dagen.

De jurisprudentie, waardoor uitsluitend nog horeca-ondernemers voor de ontheffing in aanmerking kunnen komen, heeft geleid tot knelpunten in de praktijk. Andere gekwalificeerde ondernemers, zoals vakbekwame cateraars en mobiele horeca-ondernemers die meereizen met kermissen en soortgelijke evenementen, kwamen in de positie te verkeren dat zij niet langer beschouwd werden als ondernemer in de zin van het huidige artikel 38. Mijn voorstel om thans te eisen dat de aanvrager er zorg voor dient te dragen dat de alcoholverstrekking geschiedt onder de onmiddellijke leiding van een persoon die onder meer dient te beschikken over kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne, ten minste 21 jaar oud is en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, schept een kader waardoor de verstrekking op verantwoorde wijze kan plaatsvinden en lost bovengenoemde knelpunten op. De opvatting dat de groep, die door mijn voorstel voor ontheffing in aanmerking kan komen, te oncontroleerbaar en onbeheersbaar zou worden, deel ik niet. Het verkrijgen van ontheffing is immers geen automatisme. De burgemeester bepaalt in het kader van het ontheffingenbeleid aan wie en voor welke situatie ontheffing kan worden verleend en kan daarbij beperkingen opleggen en voorts nadere voorschriften verbinden aan een ontheffing. In de huidige redactie van artikel 38, tweede lid, is het begrip «van zeer tijdelijke aard» niet nader gespecificeerd, terwijl de praktijk op dit punt om meer duidelijkheid vraagt. Gelet op de tijdsduur van belangrijke evenementen meen ik aan de behoefte van gemeenten tegemoet te kunnen komen door de periode te maximaliseren op 12 aaneengesloten dagen. Hier staat tegenover dat de mogelijkheid vervalt om bij gemeentelijke verordening een algehele vrijstelling van ten hoogste 8 dagen per jaar te verlenen. Zo'n algehele vrijstelling, die in beginsel aan een ieder de mogelijk geeft om te tappen, acht ik in dit tijdsgewricht niet verantwoord.

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