

Vergaderjaar 2011–2012

**32 022**

## **Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 december 2011

#### **I ALGEMEEN**

Met belangstelling heeft het kabinet kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport met betrekking tot de wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten. Het kabinet dankt uw Kamer voor de inbreng bij het onderhavige wetsvoorstel.

Deze memorie van antwoord wordt uitgebracht mede namens de minister van Veiligheid en Justitie.

#### **Terugdringing alcoholgebruik onder jongeren**

De leden van de fractie van de **VVD** vragen of het gezamenlijk nuttigen van alcoholhoudende drank in hokken en keten te beschouwen is als het verstrekken van de ene deelnemer aan de andere en of het daarmee een strafbare handeling is als er jongeren onder de 16 jaar bij betrokken zijn. In dit geval kan er geen sprake zijn van overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet (het artikel dat betrekking heeft op de naleving van de leeftijdsgrenzen), aangezien dit artikel alleen betrekking heeft op het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon.

De leden van de fractie van de **VVD** stellen enkele vragen over de aanwezigheid van jongeren in hokken of keten en een eventueel duodelict. Het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank door jongeren onder de 16 jaar in hokken en keten valt in beginsel niet onder de reikwijdte van het nieuwe artikel 45 van het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet, aangezien er in dit geval geen sprake is van een «voor het publiek toegankelijke plaats» en dus ook niet van een delict in de zin van de Drank- en Horecawet, laat staan een duodelict. Wel zou – afhankelijk van de omstandigheden – sprake kunnen zijn van het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank zonder

daartoe strekkende vergunning van de burgemeester op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Als er sprake is van overtreding van dit artikel kan door gemeenten handhavend worden opgetreden. Zoals in de «Handleiding ketenbeleid» staat, zijn keten alleen toegestaan als het zogenaamde «huiskamerketen» betreft.

De leden van de fractie van de **VVD** en van de **SP** vragen of het voor het verrichten van uitvoerende handelingen bij de handhaving niet eenvoudiger zou zijn als in de wet opgenomen was dat de jongere onder de 16 jaar zelf strafbaar is voor het «gebruikt hebben» van alcoholhoudende drank. In de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008/-09, 27 565, nr. 75) is aangegeven waarom het «gebruikt hebben» van alcoholhoudende drank door jongeren niet strafbaar is gesteld. Hieraan ontleent het kabinet, zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven, het volgende standpunt waarbij onder andere is verwezen naar de Opiumwet. Het gebruik van middelen als genoemd in de Opiumwet is vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid niet strafbaar gesteld, omdat dit de drempel naar de hulpverlening zou verhogen, zowel voor de gebruiker als voor zijn omgeving. In de VN-verdragen die ten grondslag liggen aan de Opiumwet, is er ook voor gekozen het gebruik van middelen niet strafbaar te stellen, om vergelijkbare redenen.

Dezelfde redenering geldt ten aanzien van overmatig alcoholgebruik door jongeren. Het kabinet is van mening dat jongeren mogelijk minder snel hulp zullen zoeken wanneer zij onwel zijn geworden na het drinken van alcohol, indien het gebruik strafbaar zou zijn gesteld. Dit kan leiden tot ernstige gezondheidsrisico's bij deze jongeren. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat jongeren onder de 16 de hulpverlening niet inroepen of opzoeken als zij zelf of als een vriend(in) onwel is geworden na het drinken van alcohol. Immers, als deze jongeren kenbaar moeten maken dat ook zij alcohol gedronken hebben, incrimineren ze zichzelf. Dit zou kunnen leiden tot levensbedreigende situaties voor degene die onwel is geworden. Het kabinet beschouwt dit als zeer onwenselijk, zeker omdat de afgelopen jaren sprake is van een stijgende trend als het gaat om alcoholintoxicaties bij jongeren in Nederland. In 2007 waren er 297 intoxicaties gemeld, in 2008 waren dat er 337, in 2009 betrof het 500 kinderen en in 2010 is het aantal meldingen gestegen tot 684.

De leden van de fractie van de **VVD** stellen enkele vragen over de omvang van de medische hulp die jongeren jaarlijks inroepen vanwege teveel alcoholgebruik. Uit de registraties van de (ambulante) verslavingszorg blijkt dat de vraag om hulp vanwege alcoholgebruik de laatste tien jaar is gestegen, in alle leeftijdsgroepen. Vanaf 2010 lijkt er een daling te zijn in de hulpvraag bij de oudere jongeren (18–21 jaar). Het is nog te vroeg om te zien of die trend doorzet. Het aantal jongeren met problematisch alcoholgebruik blijft hoog. Positieve ontwikkeling is dat uit onderzoek blijkt dat het aantal jongeren onder de 16 jaar dat alcohol drinkt, wel afneemt.

Sinds 2007 worden jaarlijks cijfers verzameld over alcoholintoxicaties onder minderjarige jongeren in Nederlandse ziekenhuizen. Deze gegevens laten zoals eerder opgemerkt helaas een stijging zien van het aantal jongeren dat met een alcoholvergiftiging op de spoedeisende hulp terecht komt. Slechts in enkele gevallen was verwijzing naar de verslavingszorg geïndiceerd. Er lijkt dus niet zozeer sprake van alcoholmisbruik dat al enige tijd plaatsvindt. Wel is bij een deel van de jongeren sprake van school- of gezinsproblemen. Deze kinderen zijn doorverwezen naar de jeugdzorg of de jeugd-ggz. De gemiddelde leeftijd op de alcoholpoli's stijgt licht: van 15,2 in 2005 naar 15,6 jaar in 2009.

De leden van de fractie van de **VVD** vragen of het kabinet een wettelijke grondslag wil creëren voor het verplicht medewerking verlenen aan blaastesten ter voorkoming van gezondheidsschade en overlast door alcoholgebruik. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is erop gewezen dat er, ondermeer gelet op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet, zwaarwegende redenen moeten zijn voor een wettelijk verplichte medewerking aan een blaastest, als geen strafbare feiten zijn gepleegd. Het kabinet is van mening dat deze zwaarwegende redenen onvoldoende zijn aangetoond en dat het verplichten van medewerking aan een blaastest disproportioneel is voor het voorkomen van gezondheidsschade en het handhaven van de openbare orde. Het kabinet is wel voorstander van het gebruik van blaastesten op basis van vrijwilligheid en van het gebruik van blaastesten bij het registreren van alcoholgebruik bij geweldsdelicten en vandalisme. Het doel van de registratie van alcoholgebruik bij geweld en vandalisme is het alcoholgebruik als grond voor strafverzwaring mogelijk te maken. De Tweede Kamer is hierover per brief van 25 maart 2011 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2010/-11, 28 684, nr. 311).

De leden van de fractie van de **PvdA** stellen vragen over de verhouding tussen de inzet van het kabinet op de verschillende doelen van het wetsvoorstel, en of de preventieve maatregelen volledig aan gemeenten worden overgelaten. Het wetsvoorstel bevat een aantal preventieve maatregelen om het schadelijk alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen. Gemeenten krijgen diverse nieuwe mogelijkheden om middels verordeningen hun alcoholbeleid gericht op jongeren een extra impuls te geven. Gemeenten hadden daar ook behoefte aan. De wetswijziging biedt gemeenten onder andere de mogelijkheid om sluitingstijden te koppelen aan toegangleeftijden. Daardoor worden jongeren gestimuleerd vroeger uit te gaan. Ook van de bepaling waarbij de burgemeester de bevoegdheid krijgt de alcoholafdeling van een supermarkt tijdelijk te sluiten nadat binnen twaalf maanden drie keer de leeftijdsgrenzen zijn overtreden, wordt verwacht dat het een preventieve werking zal hebben. De verantwoordelijkheid van ondernemers voor de naleving van de Drank- en Horecawet – en met name de leeftijdsgrenzen – wordt daarmee versterkt. Daarnaast wordt gemeenten de mogelijkheid geboden prijsacties te reguleren. Uit onderzoek van de Universiteit Twente blijkt dat jongeren aangeven door dergelijke prijsacties meer te gaan drinken.<sup>1</sup>

Daarnaast worden ook op Rijksniveau preventieve maatregelen getroffen. Zo verwacht het kabinet dat de strafbaarstelling van jongeren onder de 16 die alcohol aanwezig hebben, een bijdrage zal leveren aan het voorkomen van overmatig alcoholgebruik door jongeren. Jongeren lopen immers het risico op een boete en het is de verwachting dat ze daardoor minder alcohol zullen gaan drinken.

Deze maatregelen beogen een positief effect te hebben op de openbare orde en het voorkomen van alcoholgerelateerde overlast op straat, is het kabinet van mening dat de maatregelen een bijdrage zullen leveren aan de gezondheid van jongeren. In combinatie met de landelijke hervorming van het leefstijlbeleid, waarin wordt geprobeerd jongeren weerbaar te maken tegen de verleidingen uit het dagelijks leven, verwacht het kabinet dat jongeren ook zelf meer verantwoordelijkheid gaan nemen. Het leefstijlbeleid gericht op jongeren vormt daarmee een aanvulling op deze wetswijziging.

Voor de aanpak van hokken en keten is de «Handleiding ketenbeleid» opgesteld. Als sprake is van het uitbaten van hokken en keten is er per definitie sprake van het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank. Dat is een overtreding van artikel 3 van de

---

<sup>1</sup> Universiteit Twente, Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca. Stichting Alcoholpreventie, 2007.

Drank- en Horecawet en dienovereenkomstig kan door gemeenten worden opgetreden. Keten zijn alleen toegestaan als het zogenaamde «huiskamerketen» betreft. Hierbij gaat het per definitie om een privé-ruimte waar alcoholhoudende drank niet wordt verstrekt tegen betaling of anders dan om niet. Ouders dragen de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van overmatig drankgebruik door jongeren in privé ruimten. De handleiding en het voorstel tot wijziging van de wet bieden volgens het kabinet voldoende duidelijkheid over de afbakening tussen voor publiek toegankelijke ruimten en privéruimten.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen aan het kabinet of de verantwoordelijkheid van verstrekkers bij overtreding van de leeftijds-grenzen afdoende is geregeld en of deze in verhouding staat tot de strafbaarstelling van de jongeren zelf. Artikel 20 van de Drank- en Horecawet verplicht alle verstrekkers van alcoholhoudende drank eerst de leeftijd van iemand vast te stellen alvorens de alcoholhoudende drank te verstrekken. Als een jongere op een voor het publiek toegankelijke plaats alcoholhoudende drank aanwezig heeft of voor consumptie gereed heeft, is degene die de drank aan de jongere heeft verstrekt ook strafbaar. In die zin is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid. Dat heeft het kabinet ook beoogd.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **PvdA** inzake de berichten dat supermarkten drank verkopen die net onder de toegestane alcoholwaarde ligt om zo het verbod op verkoop van drank te kunnen ontlopen, stelt het kabinet dat de grens voor de verkoop van alcoholhoudende drank in de detailhandel ligt bij drank die tot 15 volumepercenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn. Andere alcoholhoudende drank wordt beschouwd als sterke drank en mag alleen worden verkocht in een slijterij.

Er is al enkele jaren sprake van een trend, waarbij likeuren of bepaalde soorten sterke drank worden gemengd met andere (alcoholhoudende) dranken en als zodanig worden aangeboden in de supermarkt. Zolang het eindproduct onder de grens van 15 volumepercenten blijft mogen deze dranken via dit kanaal worden verkocht. Er worden ook bepaalde soorten wijn verkocht in de detailhandel met een vergelijkbaar alcoholpercentage. In zoverre is geen sprake van een nieuwe situatie, slechts van het aanbod van nieuwe dranken.

In de ogen van het kabinet is het een onwenselijke ontwikkeling dat steeds meer zwak-alcoholhoudende dranken de grens van 15 volumepercenten naderen, maar als grenswaarde kan alleen het aantal volumepercenten worden gehanteerd. Aanpassing van de grenswaarde is op dit moment niet aan de orde. Hiermee zijn tevens de vragen van de leden van de fractie van de **VVD** inzake de limiet van 15% (onder «overig») beantwoord.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen het kabinet om een toelichting op het intrekken van het experimenteerartikel. Tevens vragen de leden van de fractie van de **PvdA** en van de **SP** waarom het kabinet niet voornemens is om de leeftijdsgrens voor zwak-alcoholische dranken te verhogen van 16 naar 18 jaar.

Uit onderzoek blijkt dat de meeste jongeren hun eerste alcoholhoudende drank drinken tussen hun 11<sup>e</sup> en 15<sup>e</sup> levensjaar.<sup>1</sup> Een verhoging van de leeftijdsgrens zal de huidige maatschappelijke trend niet zomaar kunnen keren. Dit kabinet heeft daarom de ambitie om jongeren in ieder geval niet voor hun 16<sup>e</sup> te laten beginnen met alcohol. Om ervoor te zorgen dat jongeren hun eerste alcoholische consumptie zoveel mogelijk uitstellen,

---

<sup>1</sup> Jeugd en riskant gedrag kerngegevens uit het peilstationonderzoek, Trimbos-instituut 2008.

wil het kabinet nu eerst inzetten op het handhaven en naleven van de al bestaande wettelijke leeftijdsgrenzen. Onderzoek toont immers aan dat deze naleving nu nog te wensen overlaat. Het kabinet zet daarom in op handhaving van al bestaande leeftijdsgrenzen in plaats van het creëren van een nieuwe norm

Voornaamste reden om tot intrekking van het experimenteerartikel over te gaan, was de verwachting dat het experimenteerartikel mogelijk zou leiden tot toenemend alcoholtoerisme tussen naburige gemeenten. Dat effect zou de werking en doelstelling van het experiment kunnen ondermijnen. Bijkomend nadeel van dit experimenteerartikel is bovendien dat het onduidelijkheid kan creëren over wettelijke regels tussen verschillende gemeenten, wat de handhaving en de naleving, zowel in deelnemende als in niet-deelnemende gemeenten, zou bemoeilijken. Bovendien is het verschil in leeftijdsgrenzen tussen verschillende gemeenten ook moeilijk uit te leggen aan toeristen of andere passanten.

Het bovenstaande vormt tevens het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de **SP** rondom het verhogen van de leeftijdsgrens en het intrekken van het experimenteerartikel. De leden van de fractie van de **SP** vragen voorts in hoeverre de leeftijdsgrens van 16 jaar zich verhoudt tot artikel 24 van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Zowel de landelijke als de lokale overheden voorzien in voorlichting over alcoholgebruik gericht op jongeren en hun ouders. Geen enkel kind wordt toegang tot deze voorlichting onthouden. Ook zijn alcoholpoli's ingericht om de best mogelijke gezondheidszorg te bieden. Al deze activiteiten beogen de traditionele gewoonte, wat betreft het alcoholgebruik door kinderen, teruggedrongen of zelfs afgeschaft te krijgen. Hiermee wordt adequaat invulling gegeven aan het verdragsartikel.

De leden van de fractie van het **CDA** stellen enkele vragen over het in het wetsvoorstel opgenomen verbod voor jongeren onder 16 jaar op het in bezit hebben van alcohol op «voor het publiek toegankelijke plaatsen». Aanvankelijk stond in het wijzigingsvoorstel van de Drank- en Horecawet dat het nieuwe verbod zou gelden op alle voor het publiek toegankelijke plaatsen. De in artikel 45 genoemde uitzondering voor supermarkten en slijters is het gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement (Kamerstukken II, 2010/-11, 32 022, nr. 78) dat is ingediend door de PvdA en het CDA. Kampeerterreinen en sportvelden vallen ook onder de voor het publiek toegankelijke plaatsen, net als bijvoorbeeld parken, pleinen en treinstations.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen aan het kabinet of het strafbaar stellen van het verkopen van alcohol aan personen van 16 jaar en ouder, die kennelijk van plan zijn de alcohol door te geven aan jongeren, handhaafbaar is en hoe het personeel in een slijterij, supermarkt of horecagelegenheid wordt geacht dit vast te stellen. In artikel 20 van de Drank- en Horecawet is bepaald dat het verboden is alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, welke drank echter kennelijk bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.

Deze omstandigheid doet zich bijvoorbeeld voor als een caissière weigert alcoholhoudende drank te verkopen aan een jongere van 15 jaar en diens oudere buurman vervolgens aanbiedt de drank voor de jongere te kopen. In dat geval is het evident dat de alcoholhoudende drank bestemd is voor de jongere van 15 jaar en kan op grond van dit artikel worden opgetreden. Gebeurt het echter buiten het zicht van de caissière of de ondernemer,

dan kan het de ondernemer niet worden verweten en is geen sprake van een overtreding.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen het kabinet naar de mogelijkheden van strafbaarstelling van het doorverkopen van alcoholhoudende drank. In het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet wordt een verbod geïntroduceerd voor jongeren onder de 16 jaar om alcohol aanwezig hebben op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Ook het «doorverkopen» van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar wordt met dit nieuwe verbod ondervangen, omdat het bij het «aanwezig hebben» geen verschil maakt hoe de desbetreffende jongere de alcoholhoudende drank heeft verkregen. De aanwezigheid van alcohol op de openbare weg is voldoende om vast te kunnen stellen dat sprake is van een overtreding van het nieuwe verbod. Dit maakt het strafbaar stellen van het doorverkopen van alcoholhoudende drank overbodig.

De leden van de fractie van de **SP** stellen enkele vragen over het effect van reclame voor alcohol op jongeren, onder andere in relatie tot art. 3 van het IVRK. Het kabinet zal het rapport inzake de evaluatie van het alcoholreclameverbod op radio en TV medio december aan de Tweede Kamer sturen. In januari 2009 is een verbod op alcoholreclame op radio en tv ingevoerd tussen 06.00 uur en 21.00 uur. In 2011 is dit verbod geëvalueerd. Uit het evaluatierapport blijkt dat het aantal uitgezonden alcoholreclames is toegenomen na 21.00 uur. Er worden binnen een korter tijdsbestek meer jongeren bereikt dan gedurende de gehele dag. Een positieve ontwikkeling van de beperking op alcoholreclame is dat de jonge kinderen die overdag televisie kijken, niet meer worden blootgesteld aan alcoholreclame. Dit is een winstpunt.

Zoals in de landelijke nota gezondheid «Gezondheid Dichtbij» is verwoord, kiest dit kabinet er voor actief in te zetten op het bevorderen van een gezonde leefstijl van de jeugd en het vergroten van de weerbaarheid van jongeren tegen allerlei ongezonde verleidingen. Niet alle reclame zal immers bij jongeren vandaan kunnen worden gehouden, maar jongeren kunnen wel kritischer en weerbaarder worden gemaakt ten aanzien van allerlei prikkels die hen bereiken via de media, waaronder reclame. Ook ouders hebben hierin een verantwoordelijkheid. Om de weerbaarheid van jongeren te vergroten is Mediawijzer.net, het expertisecentrum voor mediawijsheid, in mei 2008 op initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Jeugd en Gezin opgericht. Mediawijzer.net heeft als doel het verstandig en bewust mediagebruik door kinderen, jongeren, opvoeders en onderwijs te bevorderen. Zij doet dit door het organiseren van themaweken, kennismarkten, bijeenkomsten op scholen en via de website, functionerend als kennis-knooppunt. Daarbij zijn het belang en de bescherming van het kind van fundamenteel belang. Hiermee wordt adequaat invulling gegeven aan art. 3, tweede lid, van het IVRK («De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuur maatregelen»).

De leden van de fractie van de **SP** hebben enkele vragen gesteld over de relatie tussen sport sponsoring en alcohol. Sportsponsoring op televisie voor alcoholhoudende dranken en merken is gebonden aan de Mediawet. Het kabinet is op dit moment niet voornemens striktere regelgeving te introduceren met betrekking tot sport sponsoring. De Reclame Code Commissie is een onafhankelijk klachtenorgaan, dat oordeelt of reclame-uitingen in strijd zijn met de reclamecode voor alcoholhoudende dranken.

Eind 2010 heeft de Reclame Code Commissie een uitspraak gedaan over sportsponsoring en de blootstelling van jongeren daaraan. Momenteel wordt het artikel in de reclamecode over sportsponsoring door producenten van alcoholhoudende dranken aangepast. Deze aanpassing zal naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de **SP** hoe de verantwoordelijkheid tussen ondernemer en ouder is verdeeld in een situatie waarin een ouder en een 16-minner op een terras een zwak-alcoholische drank willen nuttigen, stelt het kabinet dat het de ondernemer in dit geval niet is toegestaan alcoholhoudende drank te verstrekken aan een jongere onder de 16 jaar. Dat is een overtreding van artikel 20, eerste lid, van de DHW. Omdat een terras van een horecagelegenheid een «voor het publiek toegankelijke plaats» betreft, geldt ook hier dat het een jongere onder de 16 jaar verboden is alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben. Het feit dat ook een ouder aanwezig is, doet niet ter zake.

De leden van de fractie van de **SP** vragen naar de wijze waarop gemeenten meer en betere uitgaansgelegenheden voor 16-minners hebben gerealiseerd. Het bevorderen van uitgaansvoorzieningen is vooral een lokale aangelegenheid. Het onderwerp is besproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en er is een beroep gedaan op gemeenten om hiermee aan de slag te gaan. Er gebeurt veel op dit terrein. Zo worden door gemeenten afspraken gemaakt met de lokale schoolbesturen over alcoholvrije schoolfeesten. Om indrinken te voorkomen, wordt door gemeenten regelmatig blaasestapparatuur uitgeleend aan bijvoorbeeld scholen of jongerencentra. Ook worden steeds vaker alcoholvrije feesten voor kinderen onder de 16 jaar georganiseerd in samenwerking met bijvoorbeeld discotheken. Het organiseren van dit soort feesten wordt in veel gevallen door lokale en regionale alcoholprojecten ondersteund.

De leden van de fractie van de **SP** vragen of het kabinet de mogelijkheid van een Halt-afdoening bij overtreding van de leeftijdsgrens heeft besproken met Openbaar Ministerie en wat de uitkomst van dat overleg is. Jongeren onder de 16 jaar die op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt, zijn in overtreding. Dit feit kan worden gestraft met een geldboete van de eerste categorie. Op 1 januari 2012 start de effectevaluatie van de Halt-afdoening Alcohol. Na de effectevaluatie wordt bezien of de Halt-afdoening Alcohol wordt ingezet als alternatief voor de geldboete.

De leden van de fractie van **D66** vragen aan het kabinet hoe zij denkt de alcoholverkoop aan 16-minners via internet te kunnen controleren. Zoals uit recente onderzoeken is gebleken (Kamerstukken II, 2011/12, 27 565, nr. 108) worden de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcoholhoudende drank via internet niet nageleefd. Op dit moment vindt een inventarisatie plaats van de mogelijkheden om de verkoop van leeftijdsgebonden producten (zoals wapens, films en games) via internet zodanig in te richten, dat daarmee de naleving substantieel wordt verbeterd. Binnenkort zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over de uitkomsten van deze inventarisatie.

De leden van de fractie van **D66** stellen vragen over het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden en de lastenverzwaring die dit mogelijk oplevert voor ondernemers. Tevens vragen zij hoe deze maatregel bijdraagt aan het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik

onder jongeren, en of het lokaal verbieden van buitensporige prijsacties niet leidt tot een verschuiving van het probleem naar de thuissituatie. In dit verband vragen de leden van de fractie van de **SP** of het «comazuipen» sinds 2008 is toegenomen en of het landelijk vaststellen van sluitingstijden er niet toe leidt dat minder wordt in- of voorgedronken.

Het kabinet is van mening dat sluitingstijden een lokale aangelegenheid zijn. Uit de vier bijeenkomsten die in het kader van het burgerinitiatief «Vroeg op Stap» zijn georganiseerd, bleek dat er geen draagvlak is om sluitingstijden voortaan op landelijk niveau vast te stellen. Het kabinet sluit aan bij deze conclusie, maar geeft gemeenten middels nieuwe verordenende bevoegdheden de ruimte om jongeren te stimuleren vroeger op stap te gaan.

Het kabinet creëert met deze wetswijzigingen nieuwe verordenende bevoegdheden. Het is niet de verwachting van het kabinet dat deze nieuwe verordende bevoegdheden uiteindelijk zullen leiden tot lastenverzwaringen voor de ondernemers. Om goede uitvoering te geven aan een koppeling tussen openingstijden en toegangsleeftijden is het nodig om een portier in te zetten. In de praktijk zal dit voor veel van de horecagelegenheden die het betreft weinig verandering betekenen, omdat zij ook nu al gebruik maken van een portier, mede ter voorkoming van overlast.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van **D66** over het lokaal reguleren van prijsacties vindt het kabinet dat juist de combinatie van het reguleren van prijsacties en een koppeling van de sluitingstijden en de toegangsleeftijd een eventuele verschuiving van het alcoholgebruik naar de thuissituatie kan voorkomen. Gemeenten kunnen bepalen dat na een bepaald tijdstip geen jongeren meer mogen worden toegelaten in horecagelegenheden. Daardoor worden jongeren gestimuleerd eerder richting de horeca te vertrekken, waarmee de periode dat thuis wordt ingedronken wordt verkort. Deze maatregel, gecombineerd met de mogelijkheid buitensporige prijsacties te reguleren, voorkomt dat het effect van minder thuis indrinken uiteindelijk in de horecagelegenheid zelf wordt gecompenseerd, ook omdat de prijs van alcohol in de horeca veel hoger ligt. Het kabinet verwacht dat met deze instrumenten wordt bijgedragen aan het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren.

Voor de vragen van de leden van de fractie van de **SP** met betrekking tot een toename van het zogenaamde «comazuipen», wordt verwezen naar de eerdergenoemde antwoorden op de vragen van de fractie van de **VVD**.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van **GroenLinks** of het alcoholgebruik van jongeren onder de 16 jaar vooral plaatsvindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen en of het voorgenomen verbod proportioneel is ten opzichte van het doel is het kabinet van mening dat deze strafbepaling, in combinatie met het reeds geldende verbod op het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar, ertoe zal leiden dat jongeren onder de 16 jaar minder makkelijk in aanraking zullen komen met alcoholhoudende drank. Hiermee wordt bijgedragen aan de doelstellingen van deze strafbepaling, te weten het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar en het aanpakken van overlastgevend gedrag door jongeren op straat. Het kabinet is van mening dat de nieuwe bepaling proportioneel is ten opzichte van de bovengenoemde doelen.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van **GroenLinks** of het strafrecht wel het geëigende middel is voor alcoholpreventie bij jongeren. Door de norm van 16 jaar consequent te handhaven bij alle betrokken partijen (verstreckers en jongeren) beoogt het kabinet duidelijk te maken dat alcohol onder de 16 jaar schadelijk is. Eerst bestond de situatie dat



alleen verstrekkers een sanctie kon worden opgelegd voor het overtreden van deze norm en dat jongeren ongestraft konden proberen alcohol te kopen, net zo lang tot ze daarin slaagden. Met de introductie van de nieuwe strafbaarstelling voor jongeren behoort deze situatie straks tot het verleden. Het kabinet ziet dit als ondersteuning voor de overige preventieve activiteiten op dit gebied.

### **Decentralisatie, toezicht en handhaving**

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de **VVD** hoe gemeenten het toezicht op de verbodsbepalingen – met name die ten aanzien van jongeren onder de 16 jaar – zullen uitoefenen, wijst het kabinet erop dat in veel gemeenten al gebieden zijn aangewezen waar op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) een alcoholverbod is ingesteld. Handhaving van een dergelijk verbod verschilt niet veel van het handhaven van het verbod voor jongeren onder de 16 jaar om alcohol aanwezig te hebben op voor het publiek toegankelijke plaatsen. In gemeenten met een alcoholverbod wordt de betreffende APV-bepaling nu ook al gehandhaafd. Het is dan ook de verwachting dat de handhaving van de verbodsbepalingen op vergelijkbare wijze zal worden uitgeoefend.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de **PvdA** inzake de overdracht van kennis en expertise van de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (nVWA) aan gemeenten stelt het kabinet dat hierin wordt geïnvesteerd, zowel voor de inwerkingtreding van de wetswijziging als daarna. Zo zal een handreiking worden geschreven die gemeenten ondersteunt bij het opzetten van een handhavingsbeleid en de implementatie van deze nieuwe taak in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is de nVWA al volop bezig om zich voor te bereiden op de overdracht van kennis en expertise op het gebied van handhaving en toezicht. Daartoe is een expertisecentrum opgezet waar gemeenten terecht kunnen met vragen en advies. Bovendien zal de nVWA tot een jaar na inwerkingtreding een extra team ter beschikking stellen om gemeenten onder andere bij speciale en risicovolle evenementen toezichtondersteuning te bieden.

Verder wordt op dit moment gewerkt aan een opleiding voor nieuwe toezichthouders. Deze opleiding zal voor inwerkingtreding van de wetswijziging beschikbaar zijn, zodat gemeenten de gelegenheid wordt geboden op de datum van inwerkingtreding opgeleide toezichthouders te kunnen inzetten. De kwalificatie-eisen voor gemeentelijke toezichthouders zullen worden vastgelegd in lagere regelgeving.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen op welke wijze gemeenten een financiële tegemoetkoming krijgen voor deze nieuwe taak, en of is overwogen om een deel van de toezicht toch bij de nVWA te houden. Het vorige kabinet heeft in het kader van het Bestuursakkoord Rijk – gemeenten afspraken gemaakt met de gemeenten over onder meer de financiële compensatie voor gemeenten voor de overdracht van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Er is € 150 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van bekostiging van uitgaven van lokale veiligheid. Het vorige kabinet heeft met de gemeenten afgesproken dat hieruit ook de overdracht van het toezicht op de Drank- en Horecawet wordt bekostigd. Het huidige kabinet houdt onverkort vast aan de gemaakte afspraken en is van mening dat daarmee voldoende structurele middelen voor gemeenten beschikbaar zijn gesteld om het toezicht op de Drank- en Horecawet te kunnen uitvoeren.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat gemeenten straks zelf verantwoordelijk zijn voor handhaving en toezicht op de Drank- en Horecawet. Daarbij past niet dat de nVWA als nationale autoriteit nog een overlapende landelijke bevoegdheid houdt. Dit is ook niet in lijn met de conclusies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarangementen (commissie Oosting) die voor interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet onvoldoende rechtvaardiging zag.

Wel zal de nVWA tot een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet een speciaal team beschikbaar stellen dat als toezichthouder bij leeftijdsgrenzencontroles kan worden ingezet bij onder andere evenementen, op verzoek van de burgemeester, in samenwerking met gemeentelijke toezichthouders.

Slechts voor een aantal kleine onderdelen van de wet die niet te herleiden zijn tot een bepaalde gemeente zal de nVWA haar landelijke toezichtstaken behouden. Daarbij kan gedacht worden aan het toezicht op de bepalingen rondom reclame, de verstreking van Verklaringen Sociale Hygiëne door de SvH en op de naleving van een aantal specifieke regels rond alcoholverstreking in het personenvervoer (treinen, cruiseschepen en vliegtuigen), op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens. Artikel 41 geeft de nVWA de hiervoor benodigde bevoegdheid.

Zowel de leden van de fractie van de **PvdA** als die van het **CDA** vragen het kabinet of er een vorm van monitoring zal volgen om de effectiviteit van het gemeentelijk beleid te meten. De leden van de fractie van het **CDA** vragen hoe deze effectiviteit in samenhang met de evaluatie beoordeeld zal worden. De minister van Veiligheid en Justitie heeft overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de mogelijkheden om toezicht door gemeenten op de Drank- en Horecawet te monitoren. In dit overleg is afgesproken dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten daarin een rol zal vervullen en de mogelijkheden zal verkennen om hiervoor de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) in te zetten. De decentralisatie van het toezicht betekent dat de gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van het toezicht. Het kabinet vindt dan ook dat gemeenten daarmee zelf verantwoordelijk zijn voor de monitoring van hun beleid. Het ligt dan ook niet voor de hand om monitoring van het toezicht op de Drank- en Horecawet bij de nVWA onder te brengen.

De leden van de fractie van het **CDA** stellen enkele vragen over handhaving en hoe die in de praktijk wordt geregeld. In het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet is bepaald dat de door de burgemeester van die gemeente aangewezen ambtenaren toezicht zullen houden op de bepalingen uit deze wet. In een ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat toezichthouders tevens bijzondere opsporingsambtenaren dienen te zijn. Uit pilots die zijn uitgevoerd, waarbij gemeenten alvast ervaring konden opdoen met het toezicht op de Drank- en Horecawet, blijkt dat toezichthouders in verschillende sectoren werden ondergebracht.

Er waren gemeenten die de toezichthouders aanstuurden vanuit de afdeling Handhaving, in andere gemeenten vielen de toezichthouders onder de afdeling Stadtoezicht.

Het kabinet is niet voornemens gemeenten voor te schrijven waar zij de nieuwe toezichthouders moeten onderbrengen binnen het gemeentelijk apparaat. Evenmin zal worden voorgeschreven dat gemeenten nieuwe ambtenaren als toezichthouder dienen aan te nemen of dat zij het toezicht op de Drank- en Horecawet dienen toe te voegen aan het bestaande

takenpakket van de gemeentelijke toezichthouders. Het is aan de gemeenten zelf om hierin een afweging te maken. De politie kan handhavend optreden tegen de meeste overtredingen van de Drank- en Horecawet, maar kan geen bestuurlijke sancties opleggen. Dat kan alleen als de burgemeester politieagenten als toezichthouder aanwijst. Het is niet de verwachting dat veel burgemeesters van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

De leden van de fractie van **D66** vragen om uitleg over de omstandigheden waaronder de burgemeester de ene dan wel de andere sanctie kan inzetten en welke afwegingen hierbij hebben te gelden. Dit kan mogelijk leiden tot een cumulatie van sancties. In het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet is rekening gehouden met een mogelijke cumulatie van sancties. In artikel 44a, derde lid, is bepaald dat overtredingen niet met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, indien door de burgemeester toepassing is gegeven aan artikel 19a, eerste lid (het sluiten van de alcoholafdeling na drie overtredingen van de leeftijdsgrenzen binnen 12 maanden). Dit betekent dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd als een burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden die hem toekomen op grond van het nieuwe artikel 19a.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van **D66** hoe het kabinet kan garanderen dat gemeenten voldoende financiële middelen besteden aan de handhaving van de bepalingen in de Drank- en Horecawet, stelt het kabinet dat het vorige kabinet afspraken heeft gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de toevoeging van 150 miljoen euro voor lokale veiligheid aan het gemeentefonds. Deze middelen zijn niet geoormerkt. Het uitvoeren van het toezicht op de Drank- en Horecawet is onderdeel van de gemaakte afspraken met betrekking tot de besteding van deze middelen. Onlangs is deze afspraak in een overleg tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nogmaals bevestigd. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat de gemaakte afspraken gemeenten in staat zullen stellen het toezicht op de Drank- en Horecawet afdoende te kunnen uitvoeren.

De leden van de fractie van **D66** vragen met welke frequentie vergunninghouders gecontroleerd moeten worden en of gemeenten hierop worden afgerekend. Hoe vaak een alcoholverstrekker of evenement door een toezichthouder moet worden bezocht, is ter beoordeling van de gemeenten. Gemeenten hebben zelf het beste zicht op de lokale situatie. Het is goed voorstelbaar dat verstrekkers die zich aan de regels houden, minder frequent bezocht worden dan notoire overtreeders. Er worden geen doelstellingen aan gemeenten opgelegd over de frequentie waarin controles uitgevoerd moeten worden. Met de decentralisatie van het toezicht komt de controlerende taak bij de gemeenteraad te liggen. De gemeenteraad is dan ook het orgaan dat kan bepalen over welke onderdelen van het toezicht, waaronder mogelijk ook de frequentie, de burgemeester verantwoording af dient te leggen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen vragen over het overhevelen van bevoegdheden naar gemeentelijk niveau. Het kabinet is van mening dat gemeenten het best op de hoogte zijn van de lokale situatie. Door de bevoegdheden op lokaal niveau te beleggen, is het mogelijk maatwerk te leveren. Gemeenten hebben zelf ook aangegeven het toezicht op de Drank- en Horecawet te willen uitvoeren. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat gemeenten een gedegen afweging kunnen maken bij het inzetten van de mogelijkheden die de wet biedt en dat volksgezondheid daarvan onderdeel uitmaakt. Met de voorgestelde wetswijziging wordt beoogd gemeenten daarbij te voorzien van effectieve instrumenten.

## **Reductie administratieve lasten**

De leden van de fractie van het **CDA** stellen vragen over de voordelen in het wetsvoorstel in termen van minder administratieve lastendruk en regelgeving. In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet is benoemd dat op basis van een berekening sprake is van een reductie van de administratieve lasten van ruim 37%. Aangezien er op dit moment geen sprake is van een voor ondernemers gewijzigde situatie, ziet het kabinet geen reden om dit te herzien.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van **D66** over wat in het huidige wetsvoorstel de hoogste prioriteit verdient: het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik of het verminderen van de lasten voor vrijwilligers en bedrijven, wijst het kabinet op de considerans bij dit voorstel, waarin staat dat de wet wordt gewijzigd met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde en de reductie van de administratieve lasten. In het geval van evenementen is het artikel dat ziet op het verlenen van ontheffingen zodanig aangepast, dat de verstrekking van alcoholhoudende drank voortaan niet meer dient te geschieden onder onmiddellijke leiding van iemand die in het bezit is van een Verklaring Sociale Hygiëne. Hier zijn andere eisen voor in de plaats gekomen, te weten dat de verstrekking van alcoholhoudende drank voortaan dient te geschieden onder onmiddellijke leiding van iemand die de leeftijd van eenentwintig jaar heeft bereikt en die niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Daarmee is de lastendruk voor burgers en ondernemers enigszins versoepeld, zonder dat de andere twee uitgangspunten van het wetsvoorstel uit het oog zijn verloren. Overigens kan een burgemeester als aanvullend voorschrift bij het verlenen van een ontheffing alsnog bepalen dat de verstrekking moet geschieden onder onmiddellijke leiding van een persoon die in het bezit is van een Verklaring Sociale Hygiëne.

## **Overig**

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het **CDA** over de evaluatie van de wet, stelt het kabinet dat de wet drie jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd, waarbij meer in het bijzonder de gewijzigde elementen zullen worden meegenomen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van **D66** inzake het onderzoek naar de verkoop van alcohol via het internet, stelt het kabinet dat er onlangs een onderzoek is verschenen naar de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcoholhoudende drank aan jongeren (Kamerstukken II, 2011/12, 27 565, nr. 108). Naar aanleiding van dit onderzoek is overleg gevoerd met verschillende partijen, waaronder het Centraal Bureau Levensmiddelen en Koninklijke Horeca Nederland. Deze partijen hebben aangegeven de inspanningen op het gebied van de controle verder te intensiveren om de naleving van de leeftijdsgrenzen te verbeteren.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. I. Schippers