

Vergaderjaar 2023–2024

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 191

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2023

De overheid zet zich, onder andere met het Nationaal Preventieakkoord (hierna: NPA), samen met tal van partijen in voor een gezonde generatie in 2040¹. Een generatie die opgroeit in een gezonde leefomgeving en, specifiek voor alcoholgebruik, tot 18 jaar niet in aanraking komt met alcohol.

In deze brief doe ik een tweetal moties af. Allereerst de motie van het lid Rudmer Heerema² waarin de regering wordt verzocht de Kamer te informeren over de vraag of de doelen van het NPA bereikt kunnen worden zonder de alcoholtafel. In december 2022 heb ik uw Kamer het proces geschetst om te komen tot een haalbare aanpak richting de doelen van het NPA op problematisch alcoholgebruik voor 2040³. Ik heb dit voorjaar twee brede dialogen gevoerd om input te krijgen. Ook heb ik met alle partijen die zich committeren aan het NPA gesproken over hun inzet. In deze brief kom ik terug op dit proces en de uitkomsten hiervan. Ik reageer daarnaast op de motie van de leden Mohandis en Kuik⁴ over het achteraf betalen bij de aanschaf van alcohol. Tenslotte bied ik uw Kamer het onderzoek aan naar de regels van online verkoop, en reageer ik op het onderzoek naar de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten van KWINK groep dat ik eerder aan uw Kamer heb aangeboden⁵.

Gezonde Generatie 2040

Met het NPA werken we toe naar een gezonde generatie in 2040. De verkoop van alcohol aan iemand onder de 18 jaar is sinds 2014 verboden. Toch wordt er onder jongeren nog te vaak en te veel gedronken. In 2021

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 339.

² Kamerstuk 32 793, nr. 661.

³ Kamerstuk 27 565, nr. 183.

⁴ Kamerstuk 32 793, nr. 666.

⁵ Kamerstuk 27 565, nr. 185.

heeft bijna de helft (47,5%) van de jongeren tussen de 12 en 16 jaar wel eens alcohol gedronken. Ruim een kwart (27,8%) deed dit in de afgelopen maand en één op de vijf jongeren (20,8%) heeft in de afgelopen maand gebinged⁶. Van de jongeren die in de afgelopen maand dronken heeft zelfs 75% in de afgelopen maand gebinged. De cijfers over alcoholgebruik onder jongeren zijn na een forse daling in de periode 2003–2015, niet verder afgenomen. Jongeren die op jonge leeftijd drinken, lopen een grotere kans op riskant drinkgedrag op latere leeftijd, met alle gevolgen van dien. Twee op de drie ouders geven weleens alcohol aan hun minderjarige kind.⁷ Uit onderzoek blijkt dat kinderen die alcohol krijgen van hun ouders, vaker drinken en ook vaker dronken zijn.

De afgelopen periode is er flink geïnvesteerd in integrale preventieve programma's en allerlei acties van partijen om jongeren te beschermen. Hier gaan we mee door, omdat deze programma's effectief zijn⁸. Ook de meerjarige campagne NIX18 blijft onverminderd nodig. Dit jaar wordt extra ingezet op het ondersteunen van ouders. Naast de reguliere NIX18-campagne zijn de NIXzonderID-campagne en de NIX wel zo Sportief-campagne in het najaar uitgevoerd, om aandacht te vragen voor het tonen van een identiteitsbewijs bij het kopen van alcohol. Ik heb verstrekkers verzocht deze campagnes uit te dragen.

In de gesprekken die ik de afgelopen tijd met partijen gevoerd heb, zie ik dat er een brede ambitie is om harder in te zetten op het voorkomen van alcoholgebruik onder minderjarigen. Verstrekkers hebben aangegeven dat ze zich blijven inspannen voor een betere naleving van de leeftijdsgrens en dat ze samen met producenten hun inzet op NIX18 willen intensiveren. Supermarkten willen alcoholmarketing met een funfactor uitbannen. Producenten zetten in op het verminderen van ongewenste alcoholmarketing op sociale media, onder meer via TikTok.

Uiteindelijk kunnen we er naar mijn mening niet meer omheen dat er stevigere stappen nodig zijn om het problematisch alcoholgebruik onder jongeren omlaag te brengen. Tijdens de twee dialoogsessies is vaak gewezen op de zogenaamde «three best buys». Dit zijn drie kosteneffectieve maatregelen om alcoholgebruik terug te dringen, namelijk het verhogen van de prijs en het verminderen van de beschikbaarheid en alcoholmarketing.

Alcoholreclame werd door partijen tijdens de dialoogsessies in verband gebracht met het in stand houden van de huidige, problematische alcoholcultuur en het geringe besef van de schadelijke gevolgen van alcohol. Er is een duidelijk verband tussen alcoholmarketing en drinkgedrag. Ondanks genomen maatregelen door platforms en brancheorganisaties worden jongeren op sociale media met 18min-accounts nog steeds geconfronteerd met alcoholreclame. Dit geldt voor alle populaire platformen⁹. Uit eerder onderzoek bleek dat jongeren ook op andere locaties, zoals supermarkten, televisie, horeca en bioscopen, frequent worden blootgesteld aan diverse vormen van alcoholmarketing¹⁰. Om een beter beeld te krijgen van de blootstelling van jongeren aan alcoholreclame en -marketing is er een opdracht verleend aan onderzoeks- en adviesbureau Panteia om de komende jaren reclame en marketing voor alcohol en ongezonde voeding te monitoren. Een eerste rapportage over het jaar 2023 verwacht ik in het voorjaar van 2024 met uw Kamer te delen.

⁶ Cijfers alcoholgebruik jongeren – Expertisecentrum Alcohol (trimbos.nl).

⁷ Kamerstukken 32 793, 27 565 en 32 011, nr. 635.

⁸ Kamerstuk 27 565, nr. 183.

⁹ Kamerstuk 27 565, nr. 183.

¹⁰ Kamerstuk 27 565, nr. 176.

Kennis over de schadelijkheid van alcohol

Voor een gezonde leefomgeving voor jongeren is het nodig dat we ons meer bewust zijn van de schadelijke gevolgen van alcohol. Slechts 37% van de Nederlanders weet dat alcohol het risico op kanker vergroot en ongeveer de helft van de Nederlanders weet dat alcohol kan zorgen voor mentale problemen zoals stress- of angststoornissen.¹¹ Alleen met voldoende kennis over de gezondheidsrisico's van alcohol kunnen mensen een weloverwogen keuze maken en kunnen ze daarmee beter hun kinderen beschermen.

Daarom zet ik samen met een aantal gezondheidsorganisaties in op kennisvergroting en bewustwording van de schadelijke effecten van alcoholgebruik, door de campagnes Dry January, Ik Pas en Zien Drinken doet Drinken te steunen. Ook ondersteun ik dit jaar de kenniscampagne «Proost op je gezondheid?» van de Samenwerkende Gezondheidsfondsen (SGF) met als doel om de kennis over de relatie tussen alcohol en kanker te vergroten. Uit recent onderzoek van SGF blijkt dat Nederlandse jongeren beter dan volwassenen weten dat alcohol schadelijk is. Dat is mooi nieuws, maar de algemene kennis over de risico's van alcoholgebruik is te laag. Daarom blijft investeren in het voorlichten over de risico's van alcoholgebruik hard nodig, ook via de publiekskanalen van het Trimbos-instituut. In het verlengde van deze inzet op bewustwording heb ik de Gezondheidsraad gevraagd om advies over alcoholconsumptie en gezondheid en om de huidige richtlijn te actualiseren¹².

Alcoholgebruik veroorzaakt meer dan 200 medische aandoeningen en is verantwoordelijk voor 900 miljoen euro aan zorgkosten en 1,1% van de zorguitgaven. Het aantal alcoholgerelateerde sterfgevallen werd in 2021 op 2.390 geschat¹³. Alcoholmisbruik leidt tot geweld, verkeersongevallen en verzuim, wat kosten voor politie en justitie, het onderwijs en de overheid tot gevolg heeft. Het gaat dus om een maatschappelijk probleem. De maatschappelijke kosten worden door het RIVM hoog ingeschat¹⁴. De cijfers waarmee gerekend wordt in de huidige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) dateren echter uit 2013. Het is belangrijk om nieuwe, betere en actuelere kennis op te nemen in de MKBA. Ik heb daarom het RIVM gevraagd om een nieuwe MKBA voor alcohol uit te voeren. Deze update verwacht ik in 2025.

Online verkoop

Met deze brief bied ik uw Kamer het onderzoek van Ecorys en Dialogic aan naar de regels voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank¹⁵. Zo is de verkoper op afstand verantwoordelijk voor de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar in de gehele keten (van aankoop tot aflevering) en is hij verplicht om bij het aankoopmoment over een leeftijdsverificatiesysteem te beschikken. Na een nulmeting in 2021 is in 2023 een vervolgmeting gedaan om het inzicht te vergroten in de concurrentiepositie van Nederlandse online verkopers ten opzichte van buitenlandse online verkopers¹⁶.

Uit het onderzoek blijkt dat meer mensen in de afgelopen twee jaar wel eens alcohol online hebben gekocht (van 17,8 naar 23,5%) en dat ook

¹¹ Kennismonitor alcohol 2022 (Trimbos-instituut 2023).

¹² Deze luidt: drink geen alcohol of in ieder geval niet meer dan één glas per dag.

¹³ Alcoholgebruik | Oorzaken en gevolgen | Volksgezondheid en Zorg (vzinfo.nl).

¹⁴ Maatschappelijke kosten-baten analyse, Den Haag: RIVM 2018.

¹⁵ Ingevolge de Alcoholwet 2021.

¹⁶ Kamerstuk 27 565, nr. 179.

meer mensen dit wel eens doen via een buitenlandse website (van 25% naar 32%). In het onderzoek is net als in de nulmeting gekeken naar de motieven om online alcohol te kopen. Prijs is hierin zowel voor de aankoop op Nederlandse, als op buitenlandse websites een van de belangrijkste redenen om online alcohol te kopen. De cijfers sluiten aan op de algemene trend van een toename van online bestellingen waarbij buitenlandse websites net zo makkelijk vindbaar zijn en vaak een uitgebreider assortiment aanbieden. De oorzaak hiervan hangt niet samen met de strengere regels in de Alcoholwet.

Zorgelijk is vooral dat 8,5% van de ondervraagde jongeren van 14 tot en met 17 jaar aangeeft online alcohol te hebben gekocht. Ook is van slechts 16% van de jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar de leeftijd bij aflevering van alcoholhoudende drank gecontroleerd. Dit laat nogmaals zien dat de naleving van de leeftijdsgrens door online alcoholverkopers stevig moet verbeteren. Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de Nederlandse websites een leeftijdsverificatiesysteem heeft geïmplementeerd, een klein deel echter nog niet. De NVWA houdt hier toezicht op. In december zal ik de inspectieresultaten over 2022/2023 met uw Kamer delen.

Motie van de leden Mohandis en Kuik

Op 14 maart 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 61, item 9) heeft uw Kamer bij motie Mohandis/Kuik het kabinet verzocht om uit te zoeken of en hoe de verplichte achteraf betaalsoptie voor alcohol in wet- en regelgeving kan worden afgeschaft en de Kamer hierover te informeren¹⁷.

Bij een (online) aankoop kan de verkoper de consument tot vooruitbetaling van maximaal 50 procent van de koopprijs verplichten (Burgerlijk Wetboek Boek 7, afdeling 4, art 26, lid 2). De consument kan niet worden verplicht tot 100 procent vooruitbetaling. Achteraf betalen is een andere manier om invulling te geven aan het recht van consumenten om niet het hele bedrag vooruit te hoeven betalen. Er is geen wettelijk verplichte achteraf betaalsoptie voor alcohol in wet- en regelgeving en deze kan dan ook niet worden afgeschaft.

Onderzoek preventie en handhavingsplannen van gemeenten

Op 5 april jl. heb ik uw Kamer het onderzoek van de KWINK groep naar het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol aangeboden¹⁸. Ik reageer hieronder op de aanbevelingen die de onderzoekers aan mij hebben gedaan:

1. hernieuw de politieke en bestuurlijke aandacht voor een integrale aanpak van alcoholproblematiek in gemeenten,
2. maak meer handhavingscapaciteit en middelen beschikbaar voor toezicht en handhaving van de Alcoholwet,
3. stel de kennis over de Alcoholwet, effectieve maatregelen en concrete voorbeelden laagdrempelig en centraal beschikbaar voor gemeenten en
4. neem meer doelgroepen op in het lokale alcoholbeleid.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de Alcoholwet. Het Rijk stelt via het Gemeentefonds middelen beschikbaar om deze taak uit te voeren. Gemeenten bepalen zelf hoeveel middelen zij hiervoor inzetten. Recent zijn met het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) belangrijke afspraken met gemeenten gemaakt over de integrale

¹⁷ Kamerstuk 32 793, nr. 666.

¹⁸ Kamerstuk 27 565, nr. 185.

aanpak van preventie en specifiek alcoholpreventie. Gemeenten kunnen voor de uitvoering van deze afspraken gebruik maken van de Brede SPUK-regeling waarmee ze onder meer de programma's Opgroeien in een Kansrijke Omgeving en Vroegsignalering van Alcoholproblematiek kunnen opzetten. Ik verwacht dat met het GALA het integrale alcohol-beleid hoger op de gemeentelijke agenda komt te staan. Gemeenten kunnen gebruik maken van tal van instrumenten, zoals het Modelplan preventie- en handavingsplan voor de uitvoering van de Alcoholwet van het Trimbos-instituut en de Handreiking toezicht Alcoholwet om hun preventie- en handavingsplannen te actualiseren. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Trimbos-instituut ben ik in gesprek over hoe gemeenten de weg naar deze informatie beter kunnen vinden. Tot slot ben ik voornemens onderzoek te laten doen naar de naleving van de regels met betrekking tot dronkenschap en hoe de naleving van deze regels verbeterd kan worden.

Kortom

We hebben met het NPA afgesproken dat we een gezonde generatie in 2040 willen realiseren en we hebben daar in 2018 duidelijke doelstellingen voor afgesproken. We zien echter dat de cijfers zorgwekkend blijven en niet of nauwelijks dalen, met name het alcoholgebruik onder jongeren. De schade die alcohol veroorzaakt, zowel voor het individu als de maatschappij, is enorm. Deze ontwikkeling moet gekeerd worden.

Het RIVM heeft met het rapport voor aanvullende maatregelen in 2021 een leidraad gegeven hoe we de afgesproken doelen kunnen behalen. De voorstellen uit dit rapport zijn helder en richten zich op het verhogen van de prijs, het beperken van marketing en het verminderen van de beschikbaarheid van alcohol. De alcoholtafel was niet eensgezind over nieuwe maatregelen en is daarom beëindigd. Ik vind het hoopgevend dat alle partijen hun acties voortzetten en soms intensiveren. Ik blijf investeren in kennis, bewustwording, vroegsignalering en preventieve aanpakken zoals Helder op School en Opgroeien in een Kansrijke Omgeving¹⁹.

Het RIVM rekent momenteel door wat het effect is van de huidige inzet op de doelen op problematisch alcoholgebruik voor 2040. De doorrekening van het RIVM kan uw Kamer in december dit jaar verwachten. De rapporten van Ecorys en de KWINK groep onderstrepen de noodzaak om stappen te blijven zetten problematisch alcoholgebruik tegen te gaan. Deze rapporten bieden effectieve maatregelen om jongeren beter te beschermen, waarbij de wettelijke beperkingen van (online) alcoholreclame het meest effectief lijkt. In eerste instantie lijkt het een logische stap om die maatregel uit te werken bij de verdere inzet om problematisch alcoholgebruik tegen te gaan.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

¹⁹ Kamerstuk 32 793, nr. 647.