

Vergaderjaar 2022–2023

27 565

Alcoholbeleid

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 183

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2022

In 2018 is met ruim 70 maatschappelijke partners het Nationaal Preventieakkoord (NPA) gesloten. Het huidige kabinet zet de doelen van het NPA door. In mijn brief van 17 maart 2022¹ heb ik aangekondigd dat ik een brede preventieaanpak voorsta en voor vijf preventiethema's met een brief kom.

Met deze procesbrief informeer ik u over problematisch alcoholgebruik, de doelstellingen en recente cijfers over alcoholschade. Door de recente ontwikkelingen rondom de tafel problematisch alcoholgebruik is het te vroeg om een aanpak voor de komende jaren met uw Kamer te delen. In deze brief neem ik uw Kamer dan ook mee in het proces dat ik de komende maanden wil doorlopen. Tenslotte schets ik welke succesvolle trajecten ik in ieder geval zal voortzetten.

Problematisch alcoholgebruik

Ten aanzien van het terugdringen van problematisch alcoholgebruik formuleerden we in het NPA de volgende belangrijke doelen:

- *Zwangere vrouwen*: Het aantal vrouwen dat alcohol drinkt terwijl zij weet dat ze zwanger zijn daalt van 4,6% naar 2% (in 2021: 2,6%).
- *Jongeren*: Het aantal scholieren tussen de 12 en 16 jaar dat ooit alcohol heeft gedronken daalt van 45% naar 25% (in 2021: 48%) en het aantal scholieren dat de afgelopen maand alcohol heeft gedronken daalt van 25% naar 15% (in 2021 28%).
- *Overmatige drinkers*: Het percentage Nederlanders van 18 jaar en ouder dat overmatig drinkt daalt van 8,8% naar 5% (in 2021 7,3%).
- *Zware drinkers*: Het percentage Nederlanders van 18 jaar en ouder dat zwaar drinkt van 8,5% naar 5% (in 2021: 8,3%).

Daarnaast is het doel dat de bewustwording over het eigen drinkgedrag en de effecten daarvan onder alle Nederlanders toeneemt.

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 584.

Deze doelstellingen passen bij de grote urgentie die er is om problematisch alcoholgebruik terug te dringen. De cijfers laten zien dat bijna de helft van de jongeren tussen de 12 en 16 jaar drinkt wel eens (HBSC, 2022)². Van de volwassenen drinkt 7,3% overmatig³ en 8,3% zwaar⁴, dat zijn 1 miljoen Nederlanders die te veel drinken. Sinds 2015 zijn deze cijfers niet of nauwelijks gedaald. Alcoholgebruik veroorzaakt meer dan 200 medische aandoeningen.

Recent bleek dat het totaal aantal verkeersslachtoffers met ernstig letsel dat voorafgaand aan een ongeval alcohol en/of drugs gebruikte is gestegen met 71% in de afgelopen tien jaar, met name het aantal fietsers in combinatie met alcoholgebruik⁵. Bij deze brief zend ik u het recente rapport van VeiligheidNL over het aantal behandelingen bij de Spoedeisende Hulp (SEH) van ziekenhuizen in 2021 waarbij alcoholgebruik werd geconstateerd. Uit het rapport blijkt dat in 2021 4.500 personen op een SEH zijn behandeld voor een alcoholvergiftiging, waarvan 900 jongeren onder de 18 jaar. Naast behandelingen in verband met een alcoholvergiftiging vonden in 2021 15.600 SEH-behandelingen plaats van ongevallen of geweldpleging waarbij voor zover bekend alcoholgebruik in het spel was. Het aantal ongevallen lag in 2021 1,3% hoger dan in het jaar daarvoor. Veel alcoholgerelateerde ongevallen ontstaan door een val of als gevolg van geweld na alcoholgebruik. Ongevallen met alcohol leiden relatief vaak tot ernstig letsel, vaak hoofdletsel (52%). Ruim een derde van de ongevallen waarbij alcohol betrokken is, betreft een verkeersongeval. In bijna 7% van de ongevallen was er sprake van geweldpleging onder invloed van alcohol. Het aantal behandelingen op een SEH-afdeling in verband met alcohol in 2021, is verontrustend. Nog altijd gaat het om vele honderden minderjarigen die medische hulp nodig hebben als gevolg van alcoholgebruik, terwijl de leeftijdsgrens op 18 jaar staat. Het onderzoek heeft ook de directe medische kosten en verzuimkosten over 2021 in kaart gebracht. Het betreft ruim 21 miljoen euro voor alcoholvergiftiging op de SEH en ruim 120 miljoen euro voor ongevallen met alcohol op de SEH. Dit zijn aanzienlijke maatschappelijke kosten en kosten die we kunnen voorkomen. De cijfers over het alcoholgebruik van zowel minderjarigen als volwassenen zijn zorgelijk. Als we niets doen, neemt de ziektelast door alcohol toe met gevolgen voor de houdbaarheid van de zorg. Alcoholgebruik is verantwoordelijk voor € 900 miljoen aan zorgkosten, dit is 1,1% van de zorguitgaven. Daarnaast zijn er grote maatschappelijke kosten, deze worden geschat op € 2,3 tot € 4,2 miljard⁶.

Handhavingscijfers NVWA

Bij deze brief ontvangt uw Kamer tevens de factsheet van de NVWA over de inspectieresultaten van de controles op de Alcoholwet met daarin de handhavingscijfers op het gebied van prijsacties. De NVWA houdt toezicht op het verbod op prijsacties van meer dan 25% op alcoholhoudende drank binnen de retail, zoals supermarkten, slijterijen en webshops. Daarnaast houdt de NVWA toezicht op de regels die gelden voor de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop op afstand. De factsheet laat de resultaten van het toezicht over de eerste 12 maanden na invoering van de Alcoholwet (juli 2021) zien. Uit de inspectieresultaten van de NVWA blijkt dat bij 28% van de inspecties te hoge prijskortingen zijn aangetroffen. Ook

² Kamerstukken 32 793, 27 565 en 32 011, nr. 635.

³ Meer dan 14 glazen per week voor vrouwen en meer dan 21 glazen voor mannen.

⁴ Minstens één keer per week 4 glazen voor vrouwen en 6 glazen voor mannen op een gelegenheid.

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 1034.

⁶ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen, Den Haag: RIVM 2018.

blijkt dat 73% van de gecontroleerde aanbieders van alcohol niet (volledig) over een leeftijdsverificatiesysteem beschikte dat voldeed aan de wettelijke eisen. In 16 van de 166 inspecties was er helemaal geen leeftijdsverificatiesysteem aanwezig.

Naast deze alarmerende cijfers staat een verhaal over alcohol als product waar mensen graag van willen genieten. Er is een sterke sociale norm rondom alcoholgebruik, namelijk dat drinken gezellig is en erbij hoort in het leven. Wanneer je alcohol afslaat op een feestje wordt dat vaak als ongezellig bestempeld. Dit maakt dat we de problematiek die erachter schuil kan gaan, maar moeilijk zien of horen. We lijken ons soms onvoldoende te realiseren dat alcohol geen normaal product is, maar een speciaal product dat niet voor niets specifieke regels kent rondom bijvoorbeeld de verkoop en vanaf welke leeftijd je het mag drinken. Veel Nederlanders zijn niet bekend met de gezondheidseffecten van alcohol. Zo denkt 38,5% van de Nederlanders onterecht dat het drinken van 2 glazen rode wijn per dag goed voor de gezondheid is en weet slechts 15,3% van de Nederlanders dat overmatig drinken het risico op borstkanker vergroot⁷.

Samenwerking met anderen partijen: naar een brede dialoog

Sinds de start van het NPA zijn er verschillende acties ondernomen om de gezamenlijk gestelde doelstellingen te halen door partijen die het NPA ondertekenden. Onderzoek van het RIVM concludeert echter dat de huidige inzet niet voldoende is om de gestelde doelen te halen⁸. Ik heb na mijn aantreden bij partijen die deelnemen aan de NPA-tafel problematisch alcoholgebruik de nadrukkelijke oproep gedaan om zich maximaal in te spannen om met extra maatregelen te komen. Het overleg aan deze tafel heeft niet geleid tot noodzakelijke en aanvullende effectieve maatregelen om de volksgezondheid te beschermen. De urgentie om de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik terug te dringen is op basis van bovengenoemde probleemschets groot en vraagt om een nieuwe fase die gericht is op zoveel mogelijk actie. Eerder informeerde ik uw Kamer dat de tafel daar niet meer bij past⁹. Ik ben ondanks de gestaakte samenwerking in de vorm van de thematafel, blij dat alle partijen hebben uitgesproken zich te committeren aan de NPA doelen. Ik zie graag welke stappen zij gaan nemen om de NPA doelen dichterbij te brengen. Ik verwacht van de partijen dat ze zich maximaal inspannen en ze daar op aanspreken. Recent heb ik de oorspronkelijke partijen die deelnamen aan de tafel problematisch alcoholgebruik laten weten hoe ik de toekomstige gespreksvoering in het kader van het NPA vormgeef. Om de voortgang van partijen op acties en doelstellingen te monitoren blijf ik in gesprek met alle partijen die zich committeren aan de NPA-doelen. Ik organiseer voortgangsgesprekken met partijen. Rondom specifieke thema's uit het NPA faciliteer ik tevens het gesprek tussen betrokken partijen, bijvoorbeeld op het terrein van de inzet in het onderwijs of de sport.

Daarnaast wil ik de komende periode een brede dialoog voeren om te komen tot extra acties en maatregelen om de NPA doelen op problematisch alcoholgebruik dichterbij te brengen. Ik zal hiertoe in het voorjaar van 2023 een aantal dialoogsessies organiseren waar ik een breed scala aan maatschappelijke partijen verzoek om inbreng te leveren over de vraag welke interventies genomen kunnen worden.

⁷ Kennismonitor Alcohol 2020. Trimbos-instituut.

⁸ Voortgangsrapportages d.d. 2019, 2020 en 2021, «Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord» (Bijlage bij Kamerstuk 27 793, nrs. 484, 557 en 616).

⁹ Kamerstukken 27 565 en 32 793, nr. 180.

Ik verzoek partijen, met name degene die eerder deelnamen aan de tafel, hierbij nadrukkelijk om na te denken over stappen die zij zelf kunnen zetten. Ik vraag partijen om verder te gaan dan het formuleren van inspanningsverplichtingen, en te komen met concrete en meetbare maatregelen waarvan bewezen is dat deze bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.

Met dit proces verwacht ik een set aanvullende, breed gedragen maatregelen nemen, bovenop de al bestaande aanpak die doorloopt. Hieronder zal ik ingaan op deze bestaande aanpak.

Doorlopende aanpak

Afgelopen jaren is een aantal bewezen effectieve programma's opgezet die ik komende tijd in ieder geval voortzet en waar mogelijk zal opschalen.

Opgroeien in een Kansrijke Omgeving (OKO)

OKO is een Nederlandse integrale en datagestuurde aanpak en is gebaseerd op het succesvolle IJslandse preventiemodel. In IJsland is het gelukt om in twintig jaar tijd een enorme afname in het middelengebruik onder jongeren te realiseren.

Met OKO werken verschillende partners in de gemeente samen aan het vormen van een positieve leefomgeving voor jongeren: thuis (gezin), op school, in de vriendenkring (peergroup) en in de vrije tijd. Ik ben van plan om deze aanpak de komende jaren in 65 gemeenten op te zetten. Met het voorgenomen Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) dat tussen VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt gesloten, wordt dit op bestuurlijk niveau gestimuleerd. Het voornemen is dat gemeenten vanaf 2023 via een specifieke uitkering (SPUK) een bijdrage in de uitvoering kunnen aanvragen¹⁰.

School- en studieomgeving

Via de Gezonde School-aanpak worden scholen met het programma Helder op School geholpen om op een effectieve manier aan de slag te gaan met alcoholpreventie. De inzet voor Helder op School wordt voortgezet. Dit jaar zijn de interventies voor het praktijkonderwijs verder uitgewerkt. Uit de eerste Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten Hoger Onderwijs die eind 2021 is uitgekomen¹¹, blijkt dat er een samenhang is tussen middelengebruik en mentale gezondheid. Mede op basis van de opbrengst van deze monitor wordt samen met het onderwijsveld een aanpak ontwikkeld voor de mentale gezondheid en middelengebruik van studenten. Samen met de Minister van OCW blijf ik de ontwikkelingen volgen en laat ik het onderzoek elke twee jaar herhalen. De universiteiten en hogescholen ontwikkelen plannen «Studie & Alcoholpreventie», waarin het tegengaan van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik breed in het beleid van de instellingen wordt opgepakt. Naar verwachting is dit jaar op elke instelling het plan «Studie & Alcoholpreventie» een integraal onderdeel van het beleid. Studentenverenigingen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik tegen te gaan. In een aantal steden worden hier al goede stappen in gemaakt. Het doel is om in elke studentenstad een succesvolle aanpak te hebben.

¹⁰ Hiermee kom ik mijn toezegging na om u te informeren over het programma OKO en voer ik de motie van het lid Bikker c.s. (Kamerstuk 32 793, nr. 598) uit om gemeenten te stimuleren om mee te doen aan dit programma.

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 931.

Gezonde sportomgeving

Via NOC*NSF zet de sport zich in voor een gezonde sportomgeving. Juist op sportverenigingen komen veel jongeren, daarom is het belangrijk een positieve omgeving te creëren waar het goede voorbeeld wordt gegeven. De komende jaren ondersteunt het kabinet de sport om op elke club in te zetten op een gezonde sportomgeving, bijvoorbeeld door het volgen van e-learnings voor barvrijwilligers en het bewuster kiezen van drankaanbod en schenktijden.

NIX18 en NIXzonderID

De NIX18-campagne is een meerjarige normcampagne die onverminderd nodig blijft, zo blijkt ook uit de recente prevalentie- en nalevingscijfers van de leeftijdsgrens voor alcoholverkoop. Uit een evaluatie is gebleken dat ouders vaak het eerste glas alcohol verstrekken aan hun kind en dat zij drempels ervaren in het handhaven van NIX18. Daarom ligt de focus van de campagne nu op het uitstellen van het eerste glas en het wegnemen van drempels die ouders ervaren in het voorkomen dat hun kinderen onder de 18 jaar alcohol drinken.

Afgelopen september vond de campagne NIXzonderID weer plaats. Het doel van de campagne is dat jongeren spontaan hun ID laten zien als zij alcohol of tabak kopen, zodat de leeftijdscontrole makkelijker wordt. Ik roep gezien de recente nalevingscijfers alle verstrekkers op actief mee te doen aan NIXzonderID, bijvoorbeeld door het ophangen van NIXzonderID-materiaal.

Voorlichting

Ik voel me verantwoordelijk om het denken en doen over alcohol en gezondheid een stap verder te brengen. Waar het gaat om alcoholgebruik, vind ik voorlichting over de risico's belangrijk. De komende jaren investeer ik in de bewustwording van mensen over de schadelijke effecten van alcoholgebruik. Ik zet de komende jaren in op het ondersteunen van communicatiecampagnes gericht op het vergroten van kennis over alcoholgebruik.

Vroegsignalering

VeiligheidNL geeft in haar rapport de aard en omvang weer van alle intoxicaties en ongevallen door alcohol. Om deze problemen te voorkomen is het vroegtijdig herkennen van problematisch alcoholgebruik cruciaal. Het Samenwerkingsverband Vroegsignalering Alcoholproblematiek (SVA) zet zich hiervoor in. Dit doen zij door te stimuleren dat verschillende groepen mensen, zoals jongeren, ouderen of zwangere vrouwen zelf onderkennen dat zij problemen hebben met hun alcoholgebruik en hulp zoeken. Ook zet het SVA zich in om de hulpverlening toegankelijker en effectiever te maken. Daarnaast heeft het SVA voor verschillende groepen hulpverleners, zoals GGZ-medewerkers, professionals in de eerste- en tweedelijnszorg en verloskundigen materialen ontwikkeld om hen te helpen bij vroegsignalering en te verwijzen naar passende zorg of hulp. De komende jaren wordt de lokale implementatie en verspreiding van de kennis, interventies en ondersteuning die het SVA heeft ontwikkeld belangrijker binnen de activiteiten van het SVA. Ik maak hier in het kader van de bredere afspraken over preventie met gemeenten afspraken over.

Op 29 september (Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 36) vond het Kamerdebat omtrent het WRR-rapport «kiezen voor houdbare zorg»¹² plaats. Daarin heb ik uw Kamer toegezegd terug te komen op de maatregelen genoemd in dit rapport. In het rapport van de WRR wordt het belang van de screening van huisartsen op overmatig alcoholgebruik genoemd. Vroegtijdige screening en kortdurende interventies binnen de huisartsenzorg kunnen effectief zijn om ernstige lichamelijke of verslavingsproblematiek te voorkomen of te beperken.¹³ Patiënten komen echter niet snel met rechtstreekse vragen over hun alcoholgebruik naar de huisartsenpraktijk. Daarom is signalering van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik door de huisarts van groot belang. Binnen het SVA wordt er gewerkt om deze signalering van alcoholproblemen in de eerste lijn te verbeteren. Zo wordt er in 2022 en 2023 onder andere gewerkt aan de actualisering van de NHG-Zorgmodule Leefstijl Alcohol, wordt op verschillende manieren kennis over vroegsignalering van overmatig alcoholgebruik onder huisartsen en POH'ers verspreid, en worden pop-ups ontwikkeld in het voorschrijfsysteem van huisartsen.

Onderzoek bereik en beïnvloeding jongeren door marketing via sociale media

Met het onderzoek dat ik op 22 november jl. met uw Kamer heb gedeeld¹⁴ zou duidelijk worden in hoeverre acties van producenten en verstrekkers hebben bijgedragen aan de afname van het bereik van 18-minners via sociale media door alcoholmarketing. De onderzoekers concluderen dat jongeren op sociale media met 18min-accounts geconfronteerd worden met alcoholreclame. Dit geldt voor alle populaire platformen. Jongeren zien met name niet-gesponsorde alcoholreclame via influencers. Over de daadwerkelijke blootstelling van jongeren aan alcoholmarketing via sociale media maken de onderzoekers echter geen (betrouwbare) berekeningen. Daarom ben ik voornemens om jaarlijks alcoholreclame en -marketing te monitoren.

Naleving van de leeftijdsgrens

In september heb ik uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat is gedaan naar de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol¹⁵. De brancheorganisaties van verstrekkers van alcoholhoudende drank hebben benadrukt zich onverkort te committeren aan de doelstellingen uit het NPA. Ik verwacht dan ook van hen dat zij de komende tijd fundamentele stappen ondernemen om de ambities te behalen. Daarnaast neem ik maatregelen die de naleving van de leeftijdsgrens bij de online verkoop van alcoholhoudende drank moeten verbeteren. Het kabinet heeft eerder aangekondigd een verplichting tot een leeftijdsverificatiesysteem te willen invoeren, waarmee de online verkoper of aanbieder op het moment van aankoop op een betrouwbare en eenduidige wijze de leeftijd van de koper kan verifiëren. Ik ben de eisen waar een dergelijk systeem aan moet voldoen aan het uitwerken en verwacht dat deze vanaf 2024 ingevoerd kan worden. Ook ga ik uitvoering geven aan het amendement van de leden Van den Berge en Renkema¹⁶ over de verkoop van alcohol op afstand.

¹² Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak. WRR, 2021.

¹³ Alcoholinterventies. Expertisecentrum Alcohol, Trimbos-instituut. <https://www.trimbos.nl/kennis/alcohol-en-de-seh/alcoholinterventies/>.

¹⁴ Kamerstukken 27 565 en 31 532, nr. 182.

¹⁵ Kamerstukken 32 793, 27 565 en 32 011, nr. 635.

¹⁶ Kamerstuk 35 337, nr. 38.

Verplichte bijschrijving van de dagleidinggevende

De Kamer heeft een nader gewijzigde amendement aangenomen (Handelingen II 2020/21, nr. 31, item 6) van het lid Bolkestein¹⁷ op grond waarvan dagleidinggevers niet langer bijgeschreven hoeven te worden op het aanhangsel van de horecavergunning. Het amendement regelt dat de verplichting wordt geschrapt voor alle ondernemingen die een horecavergunning nodig hebben om hun dagleidinggevers op de horecavergunning in te schrijven. In plaats daarvan wordt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) bepaald welke categorieën ondernemingen aan deze bijschrijverplichting dienen te voldoen. Het amendement laat ruimte om, bij de bedrijven waar dat nodig is, te zorgen dat er altijd iemand aanwezig is die van onbesproken levensgedrag is en ook is getoetst op zijn of haar strafrechtelijk verleden, en om de verplichte bijschrijving in bepaalde sectoren in stand te houden. Ik zal daarom een AMvB uitwerken waarin de verplichting tot het bijschrijven van dagleidinggevers op het aanhangsel bij de vergunning alleen geldt voor dagleidinggevers van horecabedrijven. Ik acht de verplichte bijschrijving voor deze sector nodig met het oog op de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van ondermijnende criminaliteit. Het uiteindelijke resultaat is dat de verplichte bijschrijving op het aanhangsel bij de vergunning vervalt voor slijterijbedrijven en in stand blijft voor horecabedrijven.

Tot slot

Het gebruik van alcohol kan tot veel ellende leiden. Doen we niets dan nemen de zorguitgaven en de maatschappelijke kosten verder toe. Door vroeg te beginnen creëren we een veerkrachtige jeugd, een gezonde beroepsbevolking en later vitale ouderen. Ik wil me de komende periode tot het uiterste inspannen om jongeren beter te beschermen tegen alcoholgebruik en ervoor te zorgen dat volwassenen bewuster omgaan met alcohol. Ik zet een aantal succesvolle aanpakken voort. Desalniettemin zal dit niet voldoende zijn om de doelen van het NPA te behalen. Ik ga de komende tijd verder in gesprek, zowel met partijen die al langer bij de thematiek betrokken zijn als breder. In het voorjaar van 2023 informeer ik uw Kamer over dit proces en deel ik mijn vervolgaanpak.

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

¹⁷ Kamerstuk 35 337, nr. 42.