

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT¹

Vastgesteld 30 november 1999

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het plaatsen van de navolgende opmerkingen.

De leden van de fractie van het **CDA** deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Zij konden zich volledig scharen achter het uitgangspunt van de wetswijziging: matiging van het alcoholgebruik in het algemeen en het voorkomen van misbruik in specifieke risicosituaties en door bepaalde kwetsbare groepen.

Juist dat zo onomwonden en ongeclausuleerd omschreven uitgangspunt in wetsvoorstel en memorie van toelichting doet de vraag stellen of de uitwerking in de tekst van de wet wel recht doet aan dat heldere uitgangspunt en of handhaving van een en ander dientengevolge wel te realiseren is.

Het introduceren van het eerst op een later of mogelijk veel later tijdstip vervaardigen van amvb's met concrete maatregelen en het opnemen in een ander geval van slechts «een stok achter de deur» verzwakt naar het oordeel van de leden van deze fractie het wetsvoorstel in de mogelijkheden tot echte realisering van het uitgangspunt. Daarom op dit punt de volgende concrete vragen.

Waarom is de daadwerkelijke controlemogelijkheid van de leeftijds-grenzen van 16 en 18 jaar niet direct strakker geregeld doch wordt slechts de mogelijkheid geschapen later bij amvb een document daarvoor aan te wijzen?

Zulks temeer daar de minister zelf schrijft «de naleving en handhaving hoeft sterke verbetering».

Waarom stelt de minister in de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer 26 969, nr. 6) dat ze «vooralsnog niet» denkt aan «een apart document», terwijl ze het «in dit stadium ook niet ten principale van de hand wijst». Waarom is – in het licht van de doelstelling van de wet – die ambivalentie niet doorgeslagen in de richting van een exacte wettelijke regeling?

Dat temeer omdat de minister schrijft dat het voorliggende controle-systeem vergelijkbaar is met dat in een viertal landen en daar redelijk

¹ Samenstelling: Boorsma (CDA), Werner (CDA), Van Leeuwen (CDA), (plv. voorzitter), Van den Berg (SGP), Van Heukelum (VVD), Ter Veld (PvdA) (voorzitter), Dees (VVD), Hessing (D66), Ruers (SP), Stekelenburg (PvdA), Van Schijndel (GL), Swenker (VVD).

werkt, maar anderzijds een rapportage van de wereldgezondheidsorganisatie meldt dat in een 5-tal Europese landen, waaronder Nederland, het toezicht onvoldoende is. Daar komt nog bij dat blijkens het zgn. handhavingsplan (TK 25 984) het college van procureurs-generaal heeft aangegeven dat een deugdelijke controle ter plaatse een conditio sine qua non is voor een effectieve handhaving.

Waarom wordt in artikel 2 volstaan met de regeling, dat bij amvb in het belang van de volksgezondheid regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van reclame voor alcoholhoudende drank? Waarom is – gelet op de uitspraak van de minister in de nota naar aanleiding van het verslag: «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» – niet gekozen voor een wettelijke regeling in plaats van het mogelijk in het vooruitzicht stellen van een amvb en het kiezen voor het vooreerst tot stand brengen van een nieuwe code met de alcoholbranche? Hoe verhoudt die keuze zich tot bovenaangehaalde uitspraak? Het valt op dat in artikel 17A ten aanzien van het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank in stadions bij wedstrijden voor betaald voetbal en in gebouwen voor o.m. gezondheidszorg ook een slag-om-de-arm-wetgeving wordt gehanteerd in relatie tot de doelstelling van de wet. Ook hier is een amvb nodig om in die gevallen een schenkverbod te creëren. Waarom is niet gekozen voor een wettelijke beperkingsregel voor bedrijfsmatige verstrekking in bovengenoemde accommodaties?

Was het voor een krachtdadiger wetgeving niet beter geweest het overleg in het kader van de zelfregulering – waarover in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesproken – afgerond te hebben vóór de wijziging van de Drank- en Horecawet, opdat een wettelijke regeling geïntroduceerd had kunnen worden in plaats van een latere al dan niet te creëren regeling via een amvb?

Behoeft overigens de via amendement gewijzigde tekst van artikel 17A geen duidelijker en nauwkeuriger omschrijving voor het begrip «instellingen op het terrein van de gezondheidszorg»?

Waarom – tenslotte – heeft de regering er «bewust» (zie voor deze term de nota naar aanleiding van het verslag) voor gekozen bij verstrekking van alcoholhoudende drank/respectievelijk sterke drank aan jongeren beneden de daarvoor gestelde leeftijdsgrens de jongeren zelf niet strafbaar te stellen?

Is in redelijkheid de stelling wel te handhaven dat het ook strafbaar stellen van de jeugd afbreuk doet aan het leggen van de verantwoordelijkheid naar de verstrekkers?

Opgemerkt zij nog dat deze vraag is ingegeven door de stellingname in het zgn. handhavingsplan dat de handhavingsinspanningen zich op twee doelgroepen richten: de verstrekkers (de aanbieders) en de jongeren zelf (de afnemers).

De leden van de **VVD**-fractie constateerden uit de considerans van het wetsvoorstel dat de voorliggende wijziging wenselijk is in het kader van het alcoholmatigingsbeleid, in het bijzonder ter voorkoming van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen door misbruik van alcoholhoudende dranken.

Aangezien deze leden grote waarde hechten aan een adequate bestrijding van een overmatig alcoholgebruik hebben zij dit voorliggende wetsvoorstel kritisch getoetst op z'n effectiviteit. Met name aspecten als handhaafbaarheid, rechtsgelijkheid en medewerking van de desbetreffende branche zijn daarbij als toetsingscriteria gebruikt.

De leden van de VVD-fractie wilden niet verhelen vooralsnog grote twijfels te hebben bij de effectiviteit van de voorliggende wetswijziging met het oog op de gewenste doelstelling. De wetswijziging is voornamelijk een

aanscherping van de bestaande regelgeving. Het aantal geboden en verboden wordt aanzienlijk uitgebreid. Anders gezegd: het gebruik, en de distributie van alcoholhoudende dranken worden aan strakkere banden gelegd, maar het is voor de leden van de VVD-fractie zeer de vraag in hoeverre deze maatregelen effectief zijn bij het bestrijden van drankmisbruik.

Maatregelen ter bestrijding van overmatig drankgebruik zijn naar de mening van deze leden pas effectief als zij zich richten op de *oorzaken* van overmatige alcoholconsumptie. Zij betreurden het dan ook dat de minister op dit moment met deze wetswijziging komt. Ware het niet verstandig en logisch geweest eerst de door de minister toegezegde alcoholnota af te wachten. In deze nota immers zal volgens de minister de ernst en de omvang van de alcoholproblematiek opnieuw in kaart worden gebracht en zal aan de hand van de bevindingen per beleidsinstrument worden gezien welke nadere maatregelen nodig, wenselijk en opportuun zijn. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zullen wetsvoorstellen ter zake gebaseerd moeten zijn op de analyses en aanbevelingen die de toegezegde alcoholnota hopelijk zal bevatten. Dan is er ook een toetsingskader voor de effectiviteit van wetgeving en dus ook voor het voorliggende wetsvoorstel.

Met betrekking tot de handhaafbaarheid van de voorgestelde wettelijke maatregelen zouden de leden van de VVD-fractie graag van de minister vernemen in hoeverre de huidige wet wordt gehandhaafd. Zij hebben de indruk dat dit voor bepaalde onderdelen niet of nauwelijks het geval is. Sedert jaar en dag is het al verboden aan 16- respectievelijk 18-jarigen alcoholhoudende dranken te verkopen. In hoeverre is hier thans controle op, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In hoeverre treedt de overheid op bij (kennelijk voorkomende) overtredingen ter zake Artikel 252 van het wetboek van strafrecht bepaalt: «Met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of een geldboete van de derde orde 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 16 jaar dronken maakt».

Kan de minister aangeven of er en zo ja, hoe vaak de laatste jaren iemand op grond van dit artikel gestraft is?

De leden van de VVD-fractie zeiden niet de indruk te hebben dat dit veelvuldig plaats vindt. Dat zou dan betekenen dat genoemde wetsartikelen of goed worden nageleefd of dat tegen overtredingen geen sancties meer worden uitgeoefend. Anders gezegd dat de overheid ter zake een gedoogbeleid voert.

Als bovengenoemde indruk van de leden van de VVD-fractie juist is, wat voor garantie is er dan dat controle van de overheid op naleving van het voorliggende wetsvoorstel wel adequaat zal plaatsvinden.

Een ander voorbeeld: artikel 23 staat al jaren in de wet. Vrij vertaald luidt dit artikel dat in geen enkele openbare ruimte (winkels, autoshowrooms e.d.) noch voor, noch achter de schermen drank aanwezig mag zijn. Naar de stellige overtuiging van de leden van de VVD-fractie vindt overtreding van dit wetsartikel op grote schaal plaats. Vindt hier enige controle plaats zo vragen deze leden. Of is ook hier sprake van een ruimhartig gedoogbeleid?

Artikel 38 van de wet geeft de burgemeester de mogelijkheid t.a.v. zwak alcoholische dranken ontheffing te verlenen van het in artikel 3 van de wet gestelde verbod bij een bijzondere gelegenheid van bijzondere aard.

Hierbij valt te denken aan braderieën en tentoonstellingen, maar ook aan megabijeenkomsten in de open lucht waar (tien)duizenden mensen (vaak dicht opeen gepakt) bijeenzijn en waar bier in zeer grote hoeveelheden getapt wordt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de popfestivals e.d.

Kan de minister zich voorstellen dat bij dit soort gelegenheden controle

op naleving van de wet volstrekt onmogelijk is. Kinderen beneden de 16 jaar worden geweerd uit grote uitgaansgelegenheden. Moet dit ook gaan gelden voor bovengenoemde evenementen zo vragen deze leden. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is strikte handhaving en controle bij dit soort evenementen vrijwel niet mogelijk. De minister geeft dit min of meer ook toe. «Een adequaat toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar zal niet altijd eenvoudig zijn en een omvangrijke inspanning vergen» (blz. 4 nota n.a.v. het verslag) in de Tweede Kamer.

Als er al sprake is van een zo goed mogelijke handhaving van de voorgestelde maatregelen dan is medewerking van de alcoholbranche naar de mening van de VVD-fractie een *conditio sine qua non*! Deze medewerking is tot op heden zeker aanwezig. Een voorwaarde is echter dat er wel draagvlak moet zijn voor de voorgestelde maatregelen. Binnen de alcoholbranche is sedert acht jaar een code voor alcoholhoudende dranken van kracht. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel geeft de minister aan «Met deze code heeft de alcoholbranche sinds najaar 1990 een positieve bijdrage geleverd aan het terugdringen van onwenselijke reclame, in het bijzonder richting minderjarigen. Daarnaast heeft de branche ook andere inspanningen gepleegd, vooral in relatie tot het verkeer en de werkplek. Het kabinet vindt dit een goede zaak».

In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer geeft de minister op de bladzijden 26 tot 29 een bijna vernietigende kritiek op het functioneren van de code.

Hoe verhoudt deze kritiek zich tot de in de memorie van toelichting genoemde waardering van de regering, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In een uitgebreide nota is door de directeur van STIVA/STIZA een weerlegging gegeven op de kritiek van de minister. De leden van de VVD-fractie zouden graag de reactie van de minister op deze weerlegging vernemen.

Zij vrezen dat de harte kritiek van de minister op het functioneren van de code de bereidheid van de branche om mee te werken aan een adequate bestrijding van overmatig alcoholgebruik bepaald niet vergroot. Deelt de minister deze mening en zo ja wat is zij van plan ter zake te ondernemen? In dit verband spreken de leden van de VVD-fractie ook hun twijfel uit bij het in de wet plaatsen van enkele mogelijke amvb's die volgens de minister als stok achter de deur functioneren.

Waarom, zo vroegen deze leden, moet de minister zo dreigen als zij zelf aangeeft dat de medewerking van de branche bevredigend is. Heeft zij er geen vertrouwen in dat in goed overleg met de branche tot een zo adequaat mogelijke bestrijding van de alcoholmisbruik kan worden gekomen? Indien dat het geval is waarop baseert de minister dit?

Met betrekking tot de voorgestelde amvb's wilden de leden van de VVD-fractie enkele vragen stellen over de in artikel 2 genoemde mogelijke amvb. Zij hechten buitengewoon veel waarde aan de in Nederland geldende vrijheid van meningsuiting zoals die is vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet. Zij onderkennen daarbij dat in lid 4 van genoemd grondwetsartikel een uitzondering wordt gemaakt met betrekking tot handelsreclame. In die zin is de in artikel 2 van het wetsvoorstel genoemde amvb grondwettelijk mogelijk. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister een amendement van de heer Udo op artikel 2 van het wetsvoorstel ernstig ontraden. De leden van de VVD-fractie betreurden het dat de minister dit ontraden niet heeft toegelicht. Is het van overheidswege ingrijpen in de vrijheid van commerciële communicatie – zoals de heer Udo betoogde – inderdaad niet zo fundamenteel dat dit niet bij amvb dient te geschieden? Zou de minister hier alsnog een reactie op willen geven?

Is, zo vragen de leden van de VVD-fractie, de voorgestelde amvb niet in strijd met artikel 10 van het EVRM. Dit artikel beschermt het recht op de vrijheid van commerciële meningsuiting.

Weliswaar is middels amendement in lid 4 een voorhangprocedure bepaald, maar zo vragen de leden van de VVD-fractie, is een termijn van acht weken niet te kort om desgewenst een adequate behandeling in beide Kamers der Staten-Generaal mogelijk te maken.

Tot slot zouden de leden van de VVD-fractie graag van de minister vernemen of in het voorliggende wetsvoorstel geen sprake is van rechtsongelijkheid. Is de indruk van deze leden juist dat er sprake is van een ongelijke behandeling van niet commerciële drankverstrekkers (sportkantines e.d.) ten opzichte van commerciële bedrijven?

De leden van de **GroenLinks**-fractie merkten op de intentie van de regering om excessief alcoholgebruik en gebruik van alcohol in riskante situaties te bestrijden te onderschrijven. Zij twijfelden echter aan de noodzaak van onderhavige uitbreiding van het wettelijk instrumentarium gezien het verwachte geringe effect en de problematische handhaafbaarheid. De leden van deze fractie zeiden minder optimistisch te zijn dan de regering waar het de zelfregulering door de alcoholbranche betreft. Zij zouden graag op de navolgende vragen een antwoord ontvangen. Hoe stelt de regering zich de handhaving voor van het verbod van verkoop van zwak-alcoholhoudende dranken aan onder-16-jarigen in winkels zoals supermarkten en warenhuizen?

Verstrekking van alcoholhoudende dranken door barpersoneel is verboden aan kennelijk dronken personen. Ook portiers van discotheken weigeren dronken bezoekers de toegang. Geldt voornoemd verbod ook voor winkelpersoneel van bijv. supermarkten en warenhuizen? Zo neen, waarom niet?

De regering houdt vooralsnog en voorlopig vast aan het uitgangspunt van zelfregulering door de alcoholbranche inzake reclamebeperking. Op grond van welke ervaringsfeiten vertrouwt zij op de voorgestelde nieuwe, stevig aangescherpte zelfregulering?

Op grond van welke aanwijzingen gelooft de regering in zelfregulering door verantwoordelijke organisaties als de KNVB ten aanzien van alcoholgebruik tijdens betaalde voetbalwedstrijden?

Kan de regering aangeven in hoeverre de organisatie van sportevenementen en het draaien van sportclubs financieel afhankelijk zijn van sponsoring door alcoholfabrikanten?

Artikel 17a, eerste lid, sub b verbiedt alcoholische drank alleen in zwembaden. Waarom treft dit verbod alleen deze sportlocatie en niet de andere sportlocaties?

Heeft de regering kennis genomen van het bericht (teletekst en De Telegraaf, 10 november 1999) dat Veilig Verkeer Nederland en de Consumentenbond een convenant ondertekenen met de frisdranken-industrie over het goedkoper maken van frisdrank, inhoudende dat de frisdrank-BTW zou moeten verdwijnen om de alcoholconsumptie te verminderen? Wat is de opvatting van de regering over een dergelijk convenant?

Hoe verhoudt de voorliggende wetswijziging zich met het nieuwe wetsvoorstel onder meer inhoudende een verbod op leeftijdsdiscriminatie waar het werving en selectie betreft van personeel? Immers, in onderhavige wetswijziging is de minimumleeftijd voor leidinggevenden op 21 jaar gesteld en wordt het mogelijk gemaakt de minimumleeftijd voor personeel in de horeca en slijterijen op 18 jaar te stellen? Is hier sprake van voldoende zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang waardoor dergelijke leeftijdsgrenzen gerechtvaardigd worden?

De commissie zou tot slot graag van de minister willen vernemen wanneer het handhavingsplan, waarover zij in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer 29 september 1999, 5-264) meedeelde dat er bij de Eerste Kamerbehandeling meer zicht op dient te zijn, deze Kamer zal bereiken.

De voorzitter van de commissie,
Ter Veld

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen