

Gemeenten en Ageviewers

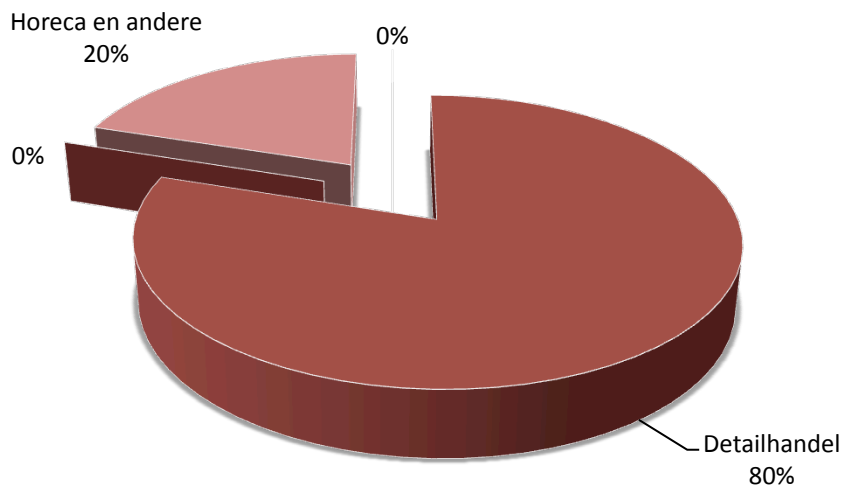
Met Ageviewers kan de verkoop van zo'n 80% van alle in gemeenten geconsumeerde alcohol in volwassen banen geleid worden. Gemeenten hoeven geen toezicht meer te organiseren op de naleving van leeftijdsgrenzen in winkels waar het systeem is geïnstalleerd. De over het algemeen hoge kosten van handhaving en schade door alcohol voor gemeenten, maken zo plaats voor veel lagere kosten van naleving voor de detailhandel. Met minder veel meer bereiken. Onderstaand wordt het belang van Ageviewers binnen gemeentelijke beleid verantwoord en toegelicht.

Gemeentelijk alcoholbeleid: heeft u alle risico's in beeld?

Het draait in alcoholbeleid niet alleen om de bekende risico's m.b.t. (jeugd)volksgezondheid of openbare orde. De nieuwe gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van alcohol nemen ook *bestuurlijke* risico's met zich mee. De recente geschiedenis wijst uit dat indien schade te betreuren valt en daar op gemeentelijk niveau niet juist of onvoldoende op is geanticipeerd, dit tot de nodige bestuurlijke en financiële gevolgen kan leiden.

In verband daarmee is het goed om te weten dat op grond van wijzigingen in de Drank- en horecawet (DHW) per 1 januari, naast een correcte gang van alcoholzaken in de horeca (20% van alle in Nederland geconsumeerde alcohol), ook de gecontroleerde gang van zaken binnen de detailhandel (80% van de geconsumeerde alcohol) gemeenten ten deel valt.

Figuur 1: De risico's van alcohol uitgedrukt in het geconsumeerde volume per distributiekanaal



Uitgaande van de nieuwe, grotere taakstelling van gemeenten, waarbij de beschikbare financiën niet evenredig lijken toe te nemen, is het meer dan ooit zaak om in alcoholbeleid met de kleinst mogelijke inzet van middelen, de grootst mogelijke beperking van risico's te realiseren. Onmiskenbaar voldoet de vrijwel ongedeelde, traditionele aandacht van gemeenten voor de horeca hierdoor niet meer. De gemeentelijke focus inzake alcohol zal, gegeven de nieuwe taakstelling en de veel grotere stroom alcohol die dientengevolge moet worden beheerst, zelfs in belangrijke mate moeten worden verlegd in de richting van de detailhandel.

De kern van gemeentelijk alcoholbeleid

Door uitgebreid onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie (*Alcohol, no ordinary Commodity; research and public policy, Babor et al., 2003, 2010*) is bekend welke instrumenten het meest effectief zijn om alcoholgerelateerde schade te reduceren:

- maatregelen die de aanbodzijde van de markt beperken (o.m. alcoholreclamebeperkingen, het instellen van leeftijdsgrenzen, beperken van openingstijden, verhoging van prijs/accijns);
- het handhaven van de naleving van regels inzake bovengenoemde maatregelen;
- maatregelen om rijden onder invloed tegen te gaan;
- kortdurende interventies voor mensen met beginnende alcoholproblematiek

Onder meer hetzelfde onderzoek wijst uit dat instrumenten waarvan de effectiviteit niet (juridisch) kan worden afgedwongen, zoals voorlichting of maatregelen die verstrekkers van alcohol zichzelf opleggen, in de meeste gevallen weinig tot niet effectief zijn, of soms zelfs contraproductief. Voorlichting dient op grond van deze feiten hooguit ter ondersteuning van de uitvoering van effectieve maatregelen, en is op zichzelf volstrekt ontoereikend om alcohol schade terug te dringen.

Focus op jongeren

Omdat matig alcoholgebruik na de adolescentie niet als schadelijk wordt aangemerkt, bestaat weinig draagvlak voor maatregelen die de aanbodzijde van de markt voor volwassenen beperken. Zulk soort maatregelen wordt in de praktijk dan ook weinig geconcretiseerd. Anderzijds ontwikkelt zich steeds meer draagvlak voor maatregelen die *specifiek* jongeren tegen de invloed van alcohol beschermen: bijvoorbeeld omdat inmiddels genoegzaam bekend is dat alcohol voor hen zeer schadelijk is en hun complete levensloop kan beïnvloeden.

Alcoholbeleid spitst zich daarom steeds meer toe op kinderen, gesuppleerd met meer algemene maatregelen die specifieke risico's beperken, zoals de combinatie van alcoholgebruik en verkeer. Het lijkt echter geen twijfel dat met een effectief, op kinderen gericht alcoholbeleid uiteindelijk ook het schadelijk drinkgedrag van volwassenen wordt gereduceerd, zij het dat dit rendement pas op lange termijn wordt gerealiseerd. Aangevoerd is bijvoorbeeld dat het op latere leeftijd starten met drinken correleert met minder gebruik gedurende de verdere levensfase (o.a. Paschall, Grube & Kypri, 2009; Popova, Giesbrecht, Bekmuradov & Patra, 2009). De focus op kinderen impliceert dus geenszins een veronachtzaming van beleid ten aanzien van ouderen. Echter, omdat ingesleten drinkpatronen zeer moeilijk te veranderen zijn, is dit wel de meest efficiënte weg om verandering teweeg te brengen.

Vanwege het aan alcohol gerelateerde grote risico op hersenschade bij jongeren (o.a. Medina, Schweinsburg, Cohen-Zion, Nagel & Tapert, 2007) en het feit dat honderdduizenden kinderen in Nederland met regelmaat 'bingen' (Monshouwer et al., 2008), is duidelijk dat er de afgelopen jaren op dit terrein behoorlijke inschattingfouten zijn gemaakt. Nog afgezien van de toename in het aantal levensbedreigende incidenten aangaande jeugd en alcohol; een groot deel van de huidige jongeren heeft vroeg kunnen starten met drinken en zal daarom gedurende de verdere levensloop aanzienlijk meer alcohol tot zich nemen dan hun later gestarte leeftijdsgenoten. *Inmiddels meer dan een derde van alle jonge mannen drinkt schadelijk.* Gemeenten dienen de komende jaren in beleid daarom sowieso rekening te houden met een toename in alcoholgerelateerde schade (zorg - sociale voorzieningen, politie-inzet).

Het potentiële rendement van alcoholbeleid

De schade door alcohol in Nederland wordt becijferd op ten minste € 4 miljard per jaar; exclusief kosten ten gevolge van alcoholgerelateerde kanker, de economische gevolgen van hersenschade op de lange termijn, of verkeersongelukken. Het (financieel) rendement voor gemeenten die doelgericht investeren in alcoholbeleid en handhaving is groot: kostenbesparingsratio's in de orde van 1:39 zijn aangetoond (www.stap.nl). Investeren in alcoholbeleid en handhaving, in iets andere bewoordingen, is uitermate lucratief voor gemeenten en betaalt zichzelf vele malen terug.

De reikwijdte van gemeentelijk alcoholbeleid

Het wettelijke kader van regels dat gemeenten ter beschikbaar staat om alcoholbeleid te voeren heeft geen betrekking op het schenken of het gebruik van alcohol in de privésfeer (behalve als het tegen betaling is), en beperkt zich zodoende tot maatregelen die de (para-commerciële) horeca, slijterijen, supermarkten, en de openbare ruimte aangaan. Omdat andere maatregelen niet juridisch afdwingbaar zijn, licht de gemeentelijke focus dan ook op commerciële verstrekking van alcohol.

Prioriteiten in gemeentelijk alcoholbeleid

Er bestaat een sterke correlatie tussen beschikbaarheid van alcohol en alcohol schade (o.a. Paschall, Grube & Kypri, 2009). Het door hogere prijzen beperken van de beschikbaarheid van alcohol is een bewezen effectief instrument (o.a. Farrell, Manning & Finch, 2003; Grossman, Chaloupka, Saffer & Laixuthai, 1994). Van het verlagen van prijzen, bijvoorbeeld door prijsacties, is bekend dat dit alcoholgebruik en alcoholgerelateerde schade in de hand werkt (o.a. Kuo, Wechsler, Greenberg & Lee, 2003; Wechsler, Kuo, Lee & Dowdall, 2000).

Ten aanzien van commerciële verstrekking doen de grootste risico's van alcohol zich voor, daar waar een lage prijs van voor kinderen aantrekkelijke alcohol gecombineerd wordt met slechte naleving van leeftijds grenzen. Immers: op die plekken kan een kind, gelijk aan een volwassene, niet alleen alcohol betrekken, maar voor hetzelfde geld ook nog eens méér dan elders. Meer alcohol maakt grotere inname mogelijk en vergroot daarom het risico op schade of problemen in de openbare orde. Goed alcoholbeleid richt zich in aanvang daarom op verkooppunten waar de prijs het laagst is.

De prijs van alcohol is in de detailhandel (met afstand) het laagst. Bijvoorbeeld de prijs van bier ligt in supermarkten soms tot zo'n 15 maal lager dan in de horeca. In die gevallen kan voor hetzelfde geld dus tot 15 keer meer worden gekocht én ingenomen. Beschikbaarheid van allerlei zoete, alcoholische drank (de natuurlijke alcohol-aversie van jeugd maskerend) maximaliseert het aanwezige risico: het complete, voor jeugd aantrekkelijke assortiment is er (voor de laagste prijzen) beschikbaar.

Hoe aantrekkelijk de detailhandel is voor consumenten die alcohol willen kopen blijkt uit het eerder vermelde feit dat zo'n 80% van alle in Nederland geconsumeerde alcohol er wordt verkocht. Van die 80% komt ca. 90% voor rekening van supermarkten. Het restant wordt vanuit slijterijen verkocht, waarvan ongeveer de helft in bezit is van supermarktorganisaties. De supermarktbranche, kortom, domineert de alcoholverkoop.

Dat de aantrekkingskracht ook uitwerkt op kinderen blijkt onder meer uit de populariteit van het zgn. 'indrinken'. De frequente, forse inname van alcohol, waar de Nederlandse jongere om bekend staat, is binnen een kanaal als de horeca voor verreweg de meesten ook onbetaalbaar. Alcoholgerelateerde problemen kunnen daardoor veelvuldig herleid worden tot drank die in de detailhandel is verstrekt. Ook in of rond de horeca, waar de spreekwoordelijke emmer nogal eens overloopt.

Het voorgaande bepaalt geenszins dat maatregelen die de horeca aangaan zinloos zijn. Maar wél dat binnen gemeentelijk alcoholbeleid noodzakelijkerwijs een bepaalde volgorde of prioriteit dient te worden gehanteerd. Het beperken van beschikbaarheid van alcohol voor jongeren in de horeca bijvoorbeeld, zonder voorafgaande maatregelen om de beschikbaarheid van drank voor hen in de veel goedkopere detailhandel te beperken, herbergt onmiskenbaar het risico dat jongeren nog meer alcohol uit de detailhandel gaan afnemen, met alle eerder vermelde, grotere risico's vandien.

In de gewijzigde Drank- en Horecawet zijn mogelijkheden voor gemeenten opgenomen om korting op de prijs van alcohol aan banden te leggen. Dit kan vooral in de horeca de risico's beperken dat slechte leeftijdscontrole leidt tot zeer grote inname door jonge mensen. In de detailhandel treffen anti-kortingsmaatregelen echter ook veel volwassenen, terwijl de verkoop van alcohol aan kinderen geenszins uitgesloten is. Waaruit feitelijk blijkt dat het bevorderen van naleving van leeftijdsgrenzen in de detailhandel niet alleen noodzakelijk is, maar ook het meest voor de hand liggende alternatief binnen gemeentelijk alcoholbeleid.

Commerciële verstrekking: over het bevorderen van naleving van leeftijdsgrenzen

Samenvattend kan het schadelijke effect op kinderen van op volwassenen gerichte alcoholmarketing grotendeels worden geëlimineerd met behulp van sluitende leeftijdscontrole, zonder dat dit de markt van volwassenen ook maar enigszins beperkt. Het bevorderen van sluitende leeftijdscontrole is daarmee feitelijk een subsidiaire maatregel voor vele, aanzienlijk minder specifieke en effectieve maatregelen. In de Drank- en Horecawet is omschreven aan welke voorwaarden leeftijdscontrole dient te voldoen:

Wettelijke criteria leeftijdscontrole

Voor wat betreft de naleving van leeftijdsgrenzen luidt de belangrijkste regel dat het verboden is om alcohol te verstrekken aan personen van wie niet is *vastgesteld* dat zij 16 of 18 jaar oud zijn. De wet schrijft voor dat dit dient te geschieden aan de hand van een legitimatiebewijs, en dat hiervan alleen afgeweken mag worden wanneer de koper 'onmiskenbaar' oud genoeg is. 'Onmiskenbaar' betekent 'op het eerste gezicht volwassen' (25969, Memorie van Toelichting, Kamerstukken 1997-1998, Nr. 3).

Er is hiermee sprake van een zgn. *systeemverplichting*, op grond waarvan ook verkoop aan de meeste jonge twintigers in strijd is met de wet indien hun exacte leeftijd niet aan de hand van een ID wordt vastgesteld. De achterliggende reden is dat alleen door het hanteren van een dergelijke marge bij het bevragen van identiteitsbewijzen, daadwerkelijk kan worden uitgesloten dat aan kinderen onder de 16 of 18 jaar alcohol wordt verkocht.

Naleving leeftijdsgrenzen Nederland

Deze wettelijke bepalingen worden in de detailhandel zeer slecht nageleefd. Ongeveer 70% van alle té jonge kinderen slaagt er in één keer in om alcohol te kopen. Omdat het aantal verkooppunten groot is, bestaat voor het deel van de jeugd dat niet in één keer slaagt, voldoende gelegenheid om het elders opnieuw te proberen. Onderzoek wijst uit dat zelfs 14-jarigen zodoende in 1 tot maximaal 3 pogingen slagen om alcohol te betrekken. Dit blijkt bovendien niet meer tijd te kosten dan het kopen van frisdrank (Van Hoof, 2011). De conclusie is dan ook dat alcohol in de Nederlandse detailhandel volledig beschikbaar is voor kinderen; dat de *effectiviteit van leeftijdscontrole nihil is*. De

maatregelen die zijn ingezet en tot dit slechte resultaat hebben geleid, zijn dus contraproductief; faciliteren alcoholgerelateerde schade. Hieronder worden ze puntsgewijs toegelicht.

Niet-werkzame maatregelen

- *Training/opleiding kassapersoneel*

Sinds 2002 heeft de detailhandel onafgebroken getracht om de leeftijdscontrole op orde te brengen door training van personeel. De detailhandel en alcoholindustrie hebben hiertoe de campagne 'Soms moet je nee verkopen' ontwikkeld, die medio 2002 werd geïntroduceerd. Personeel werd niet alleen getraind, maar ook gecertificeerd teneinde alcohol te verkopen. Verschillende keren is gepoogd om het trainings- en certificeringstraject alsnog succesvol te maken (2005, 2007 en 2008). De gemeten naleving bleek nadien iedere keer binnen de dezelfde bandbreedte te vallen.

- *Legitimatieplicht en rekenhulpmiddelen*

Omdat het trainen van kassapersoneel geen resultaat opleverde, startte de detailhandel in 2009 daarnaast de landelijke campagne 'Nog geen twintig jaar? Laat je legitimatie zien!' Getracht werd om jongeren onder de 20 jaar te verplichten hun ID te tonen wanneer zij alcohol kopen. Ook werd het verkooppersoneel een rekenhulpmiddel ter beschikking gesteld. Uit recent uitgevoerd onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS, blijkt dat deze campagne zelfs een contraproductief effect heeft gehad: de naleving is in het afgelopen jaar afgenomen (Van Hoof, 2011).

- *Speciale counters*

Van verkoop van tabak via speciale counters in supermarkten is bekend dat het nalevingsniveau in grote lijnen overeenkomt met het nalevingsniveau dat inzake alcohol aan de reguliere kassa van de supermarkt wordt gerealiseerd (O.m. van Hoof, Gosselt, de Jong, 2009). Daarbij ligt het niveau van naleving in zgn. borrelshops of slijterijen, waar feitelijk sprake is van een speciale alcoholcounter, op hetzelfde lage niveau, wat tot volledige beschikbaarheid van drank voor kinderen blijkt te leiden.

- *Zelfcontrole*

In de afgelopen paar jaar is de druk vanuit de politiek op de supermarktbranche flink toegenomen om beter op het terrein van leeftijdscontrole te presteren. Die druk heeft zich inmiddels vertaald in de bevoegdheid van burgemeesters om de alcoholafdeling van supermarkten te sluiten indien alcohol bij herhaling aan kinderen wordt verkocht. Om deze wettelijke maatregel af te wenden, is vanaf begin 2010 door verschillende supermarktorganisaties een systeem van zelfcontrole ingevoerd, waarbij de organisatie zelf toeziet op de naleving van leeftijdsgrenzen. Uit recent promotieonderzoek (Gosselt, december 2011) blijken dergelijke zelfreguleringsinitiatieven volstrekt ineffectief.

- *Standaard ID controle*

Daarnaast wordt nogal eens geopperd om iedereen, jong of oud zich te laten legitimeren om verkoop aan kinderen te voorkomen. Deze handelswijze is echter onwettig. Artikel 20, lid 4 van de Drank- en Horecawet luidt: '*De vaststelling, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, blijft achterwege, indien het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt*'. Dit is vanzelfsprekend: het is onnodig om de exacte leeftijd aan de hand van een ID vast te stellen als dit op grond van uiterlijke kenmerken al mogelijk is. Bij de meeste volwassenen is dit zonder meer zo. Deze maatregel wordt daarom, ook in de zin van de wet, als niet-proportioneel beschouwd. Daarnaast blijkt

standaard ID-controle bovenal onnodig om 100% naleving (Ageviewers) te realiseren. Waardoor een dergelijke maatregel ook vanuit het oogpunt van privacy bovenmatig is.

Verklaring ineffectiviteit leeftijdscontrole

Het totale controlesysteem dat winkeliers gezamenlijk vormen om de beschikbaarheid van bijvoorbeeld alcohol voor kinderen in een gemeente tegen te gaan, is zo sterk als de zwakste schakel. Het is namelijk niet alleen in de winkels waar goed gecontroleerd wordt dat de beschikbaarheid van alcohol wordt bepaald, maar óók (of juist) in de winkels waarin niet- of slecht wordt gecontroleerd. Dáár wordt alcohol aan kinderen verkocht, ongeacht zelfs hoe goed elders wordt gecontroleerd.

Indien bijvoorbeeld 95% van de detaillisten zich duurzaam aan de leeftijdsgrenzen zouden houden, sluit dit geenszins uit dat in de resterende 5% van de winkels nog altijd alcohol aan kinderen wordt verkocht. Ruim voldoende mogelijkheid en keuze voor kinderen om zich rechtstreeks naar die winkels/kassa's te begeven, waar vervolgens in hun complete vraag aan alcohol kan worden voorzien (omdat daar niet gecontroleerd wordt). Waardoor de effectiviteit van het gehele controlesysteem dat alle winkeliers tezamen vormen feitelijk nihil is, alcohol beschikbaar voor kinderen blijft, met alle gevolgen vandien.

Vanwege het voorgaande dient het in de gemeente gebruikte controlesysteem zich niet alleen te kenmerken door een zeer hoge naleving (minimaal 95% om te voorkomen dat de meeste kinderen kunnen slagen door het verrichten van herhaalde aankoopogingen), ook dient dit te voorkomen dat kinderen kunnen weten waar alcohol aan hen zal worden verkocht. Simpelweg omdat, indien die kennis aanwezig is, zoals binnen de traditionele leeftijdscontrole op de winkelvloer altijd weer het geval is (geen enkel onderzoek waar ook ter wereld heeft ooit anders uitgewezen), kinderen zich direct kunnen blijven begeven naar die winkels of kassa's waar niet op leeftijd wordt gecontroleerd, en zij zodoende met gemak al het handhavingspotentieel omzeilen en alcohol kunnen blijven kopen.

Het bovenstaande heeft inmiddels tot het inzicht geleid dat het op winkelniveau organiseren van leeftijdscontrole geen werkende oplossing is en de beschikbaarheid van alcohol voor kinderen in stand houdt. De praktijk wijst uit dat er altijd weer winkels zijn waarin men zich niet aan de leeftijdsgrenzen houdt, bewust of onbewust. 50%, 60%, 70% of zelfs 90% naleving in uw gemeente? U kunt er rustig van op aan dat dit kinderen in uw gemeente op geen enkele manier belemmert.

Ageviewers

De bovenstaande analyse heeft in 2007 geleid tot de ontwikkeling van het leeftijdscontrolesysteem 'Ageviewers'. Binnen dit systeem organiseert de detailhandel de leeftijdscontrole niet zelf, maar wordt de controle op afstand - volstrekt anoniem - door deskundigen uitgevoerd. Omdat er geen verkoop zonder externe autorisatie kan plaatsvinden, is ook uitgesloten dat er *geen* leeftijdscontrole plaatsvindt, wat een van de problemen is van controle met betrokkenheid van kassapersoneel. Het systeem is naar aard en effectiviteit vergelijkbaar met het 'pinnen' aan de kassa, waar banksaldi op afstand worden gecontroleerd (vergelijk: 'leeftijdssaldo') voordat een verkooptransactie kan worden gecompleteerd.

Het nalevingsniveau van het systeem Ageviewers ligt sinds de invoering van het systeem op of nabij de 100% (Universiteit Twente, 2009, 2010, 2011), zonder enige vorm van extern toezicht. Maar even belangrijk: dit nalevingsniveau geldt vanwege de centrale aanpak voor iedere aangesloten winkel. En

zelfs als fouten zouden worden gemaakt, is uitgesloten dat kinderen kunnen weten waar of wanneer die zich nogmaals zullen voordoen. Het 'lek' dat zo typerend is voor traditionele controle, namelijk één of meer winkeliers die bij herhaling aan kinderen verkopen, kan zich binnen Ageviewers daarom niet meer voordoen.

Vanwege de zeer hoge, niet winkel-gebonden naleving, is Ageviewers het enige systeem dat verkoop van alcohol aan kinderen duurzaam uitsluit, zelfs bij een zeer groot aantal winkels dat alcohol verkoopt. In tegenstelling tot traditionele controle is het systeem daarom wél geschikt voor grootschalig inzet.

Ageviewers en kostenbesparingen voor gemeenten

Afgezien van besparingen op zorg, openbare orde en veiligheid, leidt het aansluiten op Ageviewers van iedere winkel tot minder druk op het gemeentelijk handhavingsapparaat. Naar mate het aantal verstrekkers dat zich van Ageviewers bedient toeneemt, neemt het aantal verkooppunten dat gecontroleerd hoeft te worden namelijk af. Daarbij kan controle op de naleving van leeftijdsgrenzen binnen Ageviewers, gelijk aan de leeftijdscontrole zelf, centraal plaatsvinden. Het centraal bereikte nalevingsniveau geldt immers voor iedere op het systeem aangesloten winkel. Gemeenten hoeven daarom zelf geen nalevingsonderzoek meer te organiseren, of Boa's hoeven niet meer op te sporen of de regels worden nageleefd. De centraal bereikte, periodiek behaalde nalevingsresultaten worden gemeenten gratis ter beschikking gesteld.

Kan het gebruik van Ageviewers gestimuleerd worden?

Gemeenten hebben veel bevoegdheden, maar op grond van artikel 40 van de Drank- en Horecawet kunnen zij detaillisten (nog) niet verplichten om een bepaald leeftijdscontrolesysteem te hanteren. Toch zijn er effectieve manieren waarmee gemeenten de implementatie van Ageviewers kunnen bevorderen. Er is in verband hiermee een kort document opgesteld waarin uitleg wordt gegeven over de strategie die gemeenten hiervoor kunnen voeren, met bijvoorbeeld informatie over de meest doeltreffende wijzen van handhaving en de vaste jurisprudentie hieromtrent.

U kunt dit document aanvragen bij Yurda van der Burgt, onder telefoonnummer 076-5222955