

Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar

Door Sandra van Ginneken¹

Tot 1997

De verstrekkingleeftijdsgrens van 16 jaar voor zwak-alcoholhoudende dranken (=gedistilleerd met minder dan 15% alcohol, bier en wijn) geldt sinds de inwerkingtreding van de Drankwet 1931² in 1932. In die wet was een verbod opgenomen om zwak-alcoholhoudende drank te verkopen of te verstrekken aan personen beneden de 16 jaar. Dit verbod is later vastgelegd in de Drank- en Horecawet³ (vastgesteld in 1964, in werking getreden 1967).

De verstrekkingleeftijdsgrens voor sterke drank (= gedistilleerd met 15% alcohol of meer) was oorspronkelijk (Wetboek van Strafrecht 1881⁴, gewijzigd⁵ en inwerking getreden in 1886) eveneens 16 jaar. Deze bepaling is uiteindelijk ook overgegaan naar de Drank- en Horecawet. Door een amendement van het Kamerlid Versteeg⁶ (ARP) tijdens de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel in 1964 is die overheveling van de leeftijdsgrens voor verstrekking van sterke drank gepaard gegaan met een verhoging naar 18 jaar.

1997 - 2006

Els Borst-Eilers, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1994 – 2002, was de eerste bewindspersoon die één leeftijdsgrens van 18 jaar wenste voor zowel de verstrekking van zwak-alcoholhoudende dranken als van sterke drank. Zij heeft in 1997 een voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet waarin verhoging van de alcoholleeftijd was opgenomen, door de ministerraad geloosd en voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State bracht hierover op 17 september 1997 advies uit⁷. Die versie van het wetsvoorstel is echter uiteindelijk niet aan de Tweede Kamer aangeboden. In de versie die zij wél aanbood was het voorstel geheel en al geschrapt. De achtergrond van deze ommezwaai was dat het najaarscongres van D66, gehouden op 25 oktober 1997, de minister middels een motie terugfloot⁸.

De volgende minister die één alcoholleeftijd van 18 jaar aan de orde stelde was Hans Hoogervorst. In februari 2006⁹ verwoordt hij in een brief aan de Tweede Kamer zijn ideeën over aanscherping van het alcoholbeleid. Hij noemt onder meer: verhoging van de

¹ Sandra van Ginneken is werkzaam als Adviseur Drank- en Horecawet bij het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP. Zij was (senior)beleidsmedewerker alcohol op het ministerie van VWS van 1996-2011. Dit artikel heeft zij op persoonlijke titel geschreven.

² Stb. 1931, 476.

³ Stb. 1964, 386.

⁴ Stb. 1881, 35.

⁵ Stb. 1886, 64.

⁶ Kamerstukken II 1963-1964, 6811, nr. 10.

⁷ Kamerstukken II 1997-1998, 25969, nr. B.

⁸ G. Voerman (red), Jaarboek 1997, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Groningen, 1998.

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

leeftijdsgrens voor het kopen van alcoholhoudende drank naar 18 jaar en strafbaarstelling van jongeren onder de 18 die alcohol kopen of bezitten. Maar ook zijn voorstellen sneuvelen, ditmaal erg snel. Dit omdat de minister al tijdens een AO begin juni 2006 merkte dat er voor deze voornemens politiek onvoldoende draagvlak was¹⁰.

2007 - medio 2010

Na het aantreden van Balkenende IV komt de discussie over verhoging van de alcoholleeftijd wéér terug. Het nieuwe kabinet neemt in haar 'Beleidsprogramma 2007-2011' (verschenen op 14 juni 2007)¹¹ op dat het haar wens is *gemeenten toe te staan* de leeftijdsgrens rond de verkoop 'en wellicht in de toekomst het bezit' van alcohol te verhogen tot 18 jaar. Uit diverse interviews met Guusje ter Horst later blijkt dat dit een compromis was. Van de drie bij het alcoholbeleid betrokken bewindspersonen wilden Guusje ter Horst en André Rouvoet één landelijke leeftijdsgrens¹² van 18 jaar, Ab Klink niet¹³.

Het compromis¹⁴ (gemeenten mogen zelf kiezen voor 18 jaar) wordt uitgewerkt in de 'Hoofdpijnenbrief alcoholbeleid'¹⁵. Deze beleidsbrief wordt besproken op 18 en 20 december 2007¹⁶. Tijdens de overleggen blijkt dat de meeste fracties in de Tweede Kamer helemaal niet willen dat alle gemeenten deze bevoegdheid krijgen. Een motie van Lea Bouwmeester, Boris van der Ham en Edith Schippers die aan de regering vraagt dit voorstel te laten vallen wordt dan ook aangenomen¹⁷. De Tweede Kamer gaat wel akkoord met een motie van Joël Voordewind en Cisca Joldersma om in een beperkt aantal gemeenten *experimenten* met één leeftijdsgrens van 18 jaar voor drankverstrekking mogelijk te maken¹⁸. Een eerder door Bas van der Vlies (in het kader van de behandeling van de begroting 2008 van het Ministerie voor Jeugd en Gezin) ingediende motie om de leeftijdsgrens naar 18 jaar te brengen¹⁹, die dan ook in stemming wordt gebracht, wordt verworpen. Alleen SGP en ChristenUnie stemmen voor.

Het duurt tot juli 2009 voor de regering het nieuwe wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet aan de Tweede Kamer aanbiedt²⁰. In het wijzigingsvoorstel is geen algemene bevoegdheid van gemeenten opgenomen de leeftijdsgrens zelf tot 18 jaar op te hogen. Wel is – in reactie op de motie Voordewind/Joldersma – een zogenaamd 'experimenteerartikel' opgenomen.

In het najaar van 2009 start het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP een lobby voor één 18-jaarsgrens. In een brief wordt de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over de vele voordelen van een leeftijdsgrensverhoging van 16 naar 18 jaar²¹.

In mei 2010 sluiten GGD-Nederland en het Trimbos-instituut zich bij deze lobby aan en sturen de drie partijen gezamenlijk een open brief naar de Tweede Kamer²².

¹⁰ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

¹¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/06/14/beleidsprogramma-2007-2011.html>

¹² Ter Horst: verbod op kopen alcohol onder de achttien. <http://www.nu.nl/algemeen/1069127/ter-horst-verbod-op-kopen-alcohol-onder-de-achttien.html>

¹³ <http://www.betribes.com/articles/2007-06/ter-horst-variabele-leeftijdsgrens-verkoop-alcohol>.

¹⁴ Gemeenten laten beslissen over leeftijdsgrens alcoholverkoop. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2007/06/01/gemeenten-laten-beslissen-over-leeftijdsgrens-alcoholverkoop.html>

¹⁵ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 35.

¹⁶ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 57.

¹⁷ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 41.

¹⁸ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 36.

¹⁹ Kamerstukken II 2007-2008, 31200-XVII, nr. 29.

²⁰ Kamerstukken II 2008-2009, 32022, nr. 2.

²¹ <http://www.stap.nl/nl/publicaties/open-brieven.html/3525/989/brief-stap-aan-de-tweede-kamer-over-n-landelijke-leeftijdsgrens-voor-alcohol-van-18-jaar#p3525>

Tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer van het wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet in het voorjaar van 2010 dienen Joël Voordewind en Bas van der Vlies amendementen in om te komen tot één landelijke leeftijdsgrens van 18 jaar²³. Lea Bouwmeester dient – samen met enkele andere Kamerleden - een amendement in om het experimenteerartikel weer geschrapt te krijgen²⁴. Over deze amendementen wordt echter nimmer gestemd omdat het wetsvoorstel van de regering na de verkiezingen in juni 2010 - nodig na de val van Balkenende IV - controversieel wordt verklaard²⁵.

Medio 2010 – 2011

In oktober 2010 treedt het nieuwe kabinet Rutte I aan. De nieuwe minister van VWS, Edith Schippers, laat de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van de begroting 2011 van VWS op 10 november 2010 weten zich – samen met collega-minister Ivo Opstelten - te beraden op het vervolgtraject van het wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet²⁶.

Begin december 2010 doen de burgemeesters en wethouders van bijna 150 gemeenten uit het hele land, samen met enkele gezondheidsorganisaties een klemmend beroep op minister Edith Schippers om in de Drank- en Horecawet één landelijke leeftijdsgrens van 18 jaar op te nemen. Volgens de brievenrichters leiden experimenten in deelgebieden tot onduidelijkheden²⁷.

Op 15 februari 2011 komt Edith Schippers met de lang verwachte nota van wijziging op het wetsvoorstel Drank- en Horecawet. Het experimenteerartikel komt inderdaad te vervallen²⁸. Zij stelt echter niet voor de landelijke leeftijdsgrens naar 18 jaar op te hogen, waardoor de al decennia bestaande grenzen van 16 jaar voor zwak-alcoholhoudende drank en 18 jaar voor sterke drank in heel Nederland – zonder uitzondering - blijven bestaan.

De 150 burgemeesters die eerder minister Edith Schippers opriepen één grens van 18 jaar in te voeren, schrikken dat in de jongste voorstellen de verhoging van de verkoopleeftijd van alcohol naar 18 jaar geheel verdwenen is. Zij richten zich nu – opnieuw samen met enkele gezondheidsorganisaties – tot de leden van de Tweede Kamer met de vraag 18 jaar als leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol in de Drank- en Horecawet vast te leggen²⁹.

Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten richt zich tot de Tweede Kamer. Deze organisatie schrijft op 15 juni 2011 in een e-mail aan de leden van de Tweede Kamer: '[Het] vage onderscheid tussen het verbod van verstrekken van 'zwak-alcoholische' drank aan jongeren vanaf 16 en het verstrekken van sterke drank alleen aan personen van 18 jaar en ouder is met het verhogen naar één leeftijdsgrens van 18 jaar uit de wereld. Voor de handhaving en controle is er [dan] één duidelijke lijn. De VNG pleit [er] in dit kader dan ook [voor] om de leeftijdsgrens [...] te verhogen van 16 naar 18 jaar'. Ook de G4 pleit voor het verhogen van de minimumleeftijd voor alcoholverkoop van 16 naar 18 jaar. Volgens de G4

²² <http://www.ggd.nl/actueel/nieuws/2010/5/12/leeftijdsgrens-alcoholverkoop-van-16-naar-18-jaar/>.

²³ Kamerstukken II 2009-2010, 32022, nr. 8 en nr. 17.

²⁴ Kamerstukken II 2009-2010, 32022, nr. 24.

²⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32333, nr. 58.

²⁶ Handelingen II 2010-2011, nr. 20, pag. 95-112, 10 november 2010.

²⁷ <http://www.stap.nl/nl/nieuws/laatste-nieuws.html/3454/985/brief-aan-minister-van-vws#p3454>

²⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32022, nr. 41.

²⁹ <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/2516/150-gemeenten-tot-18-jaar-geen-alcohol>.

zou het verhogen van de leeftijdsgrens naar 18 jaar op z'n minst voor de detailhandel moeten gaan gelden³⁰.

Tijdens de behandeling van het door Edith Schippers gewijzigde wetsvoorstel in de Tweede Kamer in juni 2011 dient Joël Voordewind – al dan niet met anderen – drie amendementen in. Samen met Kees van der Staaij stelt hij opnieuw één leeftijdsgrens van 18 jaar voor³¹. Alléén dient hij een amendement in waarin wordt voorgesteld de 18-jaarsgrens te beperken tot detailhandelsverkoop³². En samen met Sabine Uitslag doet hij een poging om de mogelijkheid van gemeentelijke experimenten met één leeftijdsgrens van 18 jaar te behouden³³. Het wetsvoorstel wordt aangenomen, de drie genoemde amendementen niet³⁴.

Het wetsvoorstel van de regering wordt in juli 2011 aan de Eerste Kamer aangeboden³⁵. Aldaar wordt het aangeduid als wetsvoorstel 'Terugdringen alcoholgebruik onder jongeren'.

2012 - 2013

De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer verloopt traag. Ondertussen klinkt vanuit de samenleving de roep om één leeftijdsgrens van 18 jaar hoe langer hoe luider. Er komen steeds méér mensen die die wens ondersteunen, vooral omdat steeds duidelijker wordt welke schade alcohol kan veroorzaken aan de hersenen van jongeren. De aandacht die kinderarts Nico van der Lely bij voortdurend vraagt voor opheffing van de leeftijdsgrens ter preventie van alcoholintoxicaties, onder meer in het boek 'Onze kinderen en alcohol'³⁶, draagt hieraan zeker bij.

Langzamerhand ontstaat bij Joël Voordewind en Kees van der Staaij het plan om de 18-jaarsgrens te realiseren middels een initiatiefwetsvoorstel. Tijdens een algemeen overleg over alcoholbeleid op 9 februari 2012 meldt Joël Voordewind zijn collega's in de Tweede Kamer: 'Collega Van der Staaij en ik [hebben het] initiatief genomen om [...] vanuit [de] Kamer te kijken of wij tot die 18 jaar kunnen komen'³⁷.

Op 22 mei 2012 bespreekt de Eerste Kamer het wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet van de regering. Tijdens het debat dient PvdA-senator Pauline Meurs, samen met haar collega's Roel Kuiper, Nanneke Quik-Schuijt, Ruud Koole en Marijke Linthorst³⁸ een motie in waarin de regering wordt gevraagd te bevorderen dat de wettelijke leeftijdsgrens naar 18-jaars wordt verhoogd. Minister Edith Schippers verklaart dat de grens van 16 jaar wat haar betreft niet principieel is, maar dat zij wel graag de voorliggende wijziging van de Drank- en Horecawet aanvaard wil zien³⁹. Dat wetsvoorstel had immers een lange geschiedenis van 12 jaar! Inderdaad neemt de Eerste Kamer het wetsvoorstel van de regering aan, maar twee weken later ook de motie Meurs⁴⁰.

De Kamerleden die bezig zijn met het initiatiefwetsvoorstel om de leeftijd naar 18 jaar te verhogen voelen zich door de motie Meurs c.s. gesteund. Hoe langer hoe meer politici en

³⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 33341, nr. 7.

³¹ Kamerstukken II 2010-2011, 32022, nr. 49.

³² Kamerstukken II 2010-2011, 32022, nr. 79.

³³ Kamerstukken II 2010-2011, 32022, nr. 80.

³⁴ Handelingen II 2010-2011, 14, 15 en 28 juni 2011.

³⁵ Kamerstukken I 2010-2011, 32022, nr. A.

³⁶ Van der Lely, N, De Visser, M. en Ligtering, J. Onze kinderen en alcohol. Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2011.

³⁷ Kamerstukken II 2011-2012, 32022, nr. 84.

³⁸ Kamerstukken I 2011-2012, 32022, nr. G.

³⁹ Handelingen I 2011-2012, 22 mei 2012

⁴⁰ Handelingen I 2011-2012, 5 juni 2012.

politieke partijen herzien hun standpunt ten aanzien van één leeftijdsgrens van 18 jaar. In de maanden mei en juni 2012 spreken de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer⁴¹, CDA-voorman Sybrand van Haersma Buma⁴² en de congressen van PvdA, SP en GroenLinks⁴³ zich uit vóór de 18 jaarsgrens.

GGD-Nederland, die samen met andere partijen al in 2010 lobbyde voor één leeftijdsgrens van 18 jaar, laat bij monde van directeur Laurent de Vries opnieuw nadrukkelijk weten voorstander te zijn van verhoging van de leeftijdsgrens⁴⁴. Van de zijde van het belanghebbend bedrijfsleven komen kritische geluiden. Zo vraagt de Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie zich af of het verhogen van de alcoholverkoopleeftijdsgrens naar 18 jaar effectief is. Deze organisatie wijst op de vele complicaties die zo'n maatregel in hun visie met zich brengt⁴⁵.

Joël Voordewind vormt ondertussen een werkgroepje dat met het initiatiefwetsvoorstel aan de slag gaat. Daarin participeren Kamerleden en medewerkers van de Tweede Kamerfracties van de ChristenUnie, de SGP, de SP, het CDA en de PvdA. Wim van Dalen, directeur van STAP, en Sandra van Ginneken, adviseur Drank- en Horecawet eveneens van STAP, worden aan deze werkgroep toegevoegd. Zij bieden vanaf dan inhoudelijke en wetstechnische ondersteuning.

Het werkgroepje besluit in het wetsvoorstel op te nemen dat 18 jaar de leeftijd wordt:

- Waarop jongeren alcoholhoudende drank verstrekt mogen krijgen, zowel in de horeca als in de detailhandel, zowel voor directe, als voor indirecte verstrekking.
- Waarop een jongere (zonder toezicht) als bezoeker aanwezig mag zijn in een slijtlokaliteit.
- Waaronder een jongere strafbaar is als hij op voor het publiek toegankelijke plaatsen (met uitzondering van winkels) alcohol aanwezig heeft. Op dit laatste verbod wordt één uitzondering gemaakt: jongeren van 16 en 17 jaar die in de horeca of (sport)kantine werken mogen wel alcohol serveren en schenken (zichzelf een drankje inschenken mag echter weer niet).

Ook wordt besloten in het initiatiefwetsvoorstel op te nemen dat gemeenteraden periodiek een preventie- en handavingsplan moeten vaststellen. Dit om de preventie en handhaving op lokaal niveau te verankeren.

Het initiatiefwetsvoorstel wordt uiteindelijk 20 juli 2012 aanhangig gemaakt⁴⁶. De indieners zijn Joël Voordewind, Kees van der Staaij, Lea Bouwmeester en Sabine Uitslag. De SP, GroenLinks en de Partij voor de Dieren geven aan het wetsvoorstel te zullen steunen⁴⁷.

Koninklijke Horeca Nederland is erg kritisch over het initiatiefwetsvoorstel. Verhoging van de alcoholleeftijd naar 18 jaar wordt 'symboolpolitiek'⁴⁸ genoemd. Begin oktober 2012 doet KHN een poging om verhoging van de alcoholleeftijd van tafel te krijgen door aan te bieden dat de

⁴¹ <http://www.cda.nl/actueel/toon/cda-tweede-kamerfractie-lanceert-aanvalsplan-alcohol-jongeren/>

⁴² <http://www.nu.nl/politiek/2823410/cda-wil-verbod-kopen-alcohol-18-jaar.html>

⁴³ <http://www.hartvannederland.nl/nederland/2012/hogere-leeftijdsgrens-alcohol-lijkt-op-komst/>

⁴⁴ <http://www.metronieuws.nl/nieuws/ggd-wil-minimumprijs-voor-drank/SrZlew!1oykxy63wlo/>

⁴⁵ <http://stiva.nl/nieuwsberichten/verhoging-leeftijdsgrens-naar-18-jaar-leidt-niet-tot-minder-alcoholintoxicaties/>

⁴⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33341 nr. 1.

⁴⁷ <http://www.christenunie.nl/k/nl/n8447/news/view/525388/363763/kamermeerderheid-dient-wet-in-voor-verhoging-alcoholleeftijd-naar-18-jaar.html>

⁴⁸ https://www.khn.nl/content-template/-/asset_publisher/qJ4e/content/khn-verhoging-alcoholleeftijd-is-symboolpolitiek-geen-oplossing

horecabranche zich voortaan zal onthouden van happy hours⁴⁹. Dit aanbod wordt door initiatiefnemer Joël Voordewind een 'loos gebaar' genoemd⁵⁰. De Drank- en Horecawet geeft immers vanaf januari 2013 gemeenten al de bevoegdheid extreme happy hours te verbieden. De politieke partijen die het initiatiefwetsvoorstel steunen, geven aan niet met Koninklijke Horeca Nederland aan ruilhandel te willen gaan doen.

Eind oktober 2012 blijkt dat verhoging van de minimumleeftijd voor de verstrekking van alcohol naar 18 jaar⁵¹ één van de voornemens is in het regeerakkoord Rutte/Samsom. In de praktijk betekent dit dat het initiatiefwetsvoorstel vanaf dan door het kabinet zal worden gesteund en dat ook de VVD-fractie in de Tweede Kamer naar verwachting met het initiatiefwetsvoorstel zal instemmen.

De Nederlandse Brouwers zien in dat verhoging van de alcoholleeftijd naar 18 jaar inmiddels een voldongen feit is, maar vragen om uitstel van de invoering ervan. Zij zien liever dat e.e.a. pas in 2015 van kracht wordt. De Nederlandse Brouwers werken samen met opvoedkundige Marina van der Wal, die regelmatig als woordvoerder van dit idee naar voren treedt⁵².

Ondertussen gaat het wetgevingstraject voortvarend verder. Eind februari vindt de openbare behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer plaats. Twee dagen daarvoor stuurt Koninklijke Horeca Nederland een brief en een position paper naar de elf betrokken woordvoerders met daarin nogmaals hun standpunt over het initiatiefwetsvoorstel⁵³. De volksvertegenwoordigers stemmen echter 5 maart 2013 met het wetsvoorstel in⁵⁴. De leden van de Eerste Kamer gaan op 18 juni 2013⁵⁵ akkoord. Overigens is ondertussen Sabine Uitslag na haar vertrek uit de Tweede Kamer opgevolgd door Hanke Bruins Slot⁵⁶ en heeft Myrthe Hilken⁵⁷ de verdediging van het wetsvoorstel overgenomen van Lea Bouwmeester, die ten tijde van de bespreking van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer met zwangerschapsverlof is.

In beide Kamers stemmen alleen de PVV en D66 tegen.

Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel 1 oktober 2013 door Koning Willem Alexander getekend en 17 oktober 2013 in het Staatsblad gepubliceerd⁵⁸.

De Staatssecretaris van VWS heeft al vóór de behandeling in de Eerste Kamer laten weten dat het wetsvoorstel 1 januari 2014 in werking zal kunnen treden⁵⁹.

⁴⁹ <http://www.stap.nl/nl/nieuws/laatste-nieuws.html/3454/1969/horeca-nederland-wil-nu-geen-verhoging-alcoholleeftijd-#p3454>

⁵⁰ <http://www.outofhome-shops.nl/10097/heftige-reacties-op-voorstel-koninklijke-horeca>

⁵¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

⁵² <http://www.cbk.nl/publicaties/columnarchief/alcoholleeftijd-naar-18-niet-voor-2015>.

⁵³ https://www.khn.nl/web/guest/content-template/-/asset_publisher/qJ4e/content/khn-stuurt-standpunten-leeftijdsverhoging-naar-tweede-kamer

⁵⁴ Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013.

⁵⁵ Handelingen I 2012-2013, 18 juni 2013.

⁵⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33341 nr. 5

⁵⁷ Kamerstukken I 2012-2013, 33341 nr. F.

⁵⁸ Stb. 2013, 380.

⁵⁹ Kamerstukken II 2012-2013, 33341, nr. 17.