



Aan de Voorzitter der Staten,  
L.G. Smith Boulevard 72  
Alhier.

L.G. Smith Boulevard 8  
Oranjestad, ARUBA  
T: (297) 583 3972  
F: (297) 583 4012  
E: info@rva.aw  
W: www.rva.aw

**Uw brief:** 10 september 2014  
**Uw kenmerk:** US/001/14-15  
**Datum:** 30 januari 2015  
**Kenmerk:** RvA 129-14

**Onderwerp:** Initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) (Verhoging van de leeftijd tot 18 jaar voor het verkrijgen van alcoholhoudende dranken)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) (Verhoging van de leeftijd tot 18 jaar voor het verkrijgen van alcoholhoudende dranken), moge de Raad U het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 In het onderhavige initiatief ontwerp wordt voorgesteld om de leeftijd voor toelating tot lokaliteiten waarvoor een vergunning is verleend tot verkoop van alcoholhoudende drank te verhogen van 16 jaar naar 18 jaar. Hiernaast wordt voorgesteld om de leeftijdsgrens van personen aan wie alcoholhoudende drank mag worden verkocht dan wel verstrekt te verhogen van 16 jaar naar 18 jaar. Hiermee wordt – volgens de toelichting – getracht een bijdrage te leveren aan de preventie van zowel de individuele als maatschappelijke risico's van het toenemende (bovenmatige) gebruik dan wel misbruik van alcoholhoudende dranken door jongeren, waarover in de Arubaanse gemeenschap al vele jaren bezorgdheid heerst.<sup>1</sup>

Het onderhavige ontwerp is de Raad op 10 september 2014 aangeboden, echter zonder een advies van de Sociaal Economische Raad (SER). De Raad heeft de Voorzitter van de Staten bericht de behandeling en advisering te zullen aanhouden tot na ontvangst van dit advies. Het advies is zijdens het Ministerie van Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie en Duurzame Ontwikkeling op 14 januari 2015 aan de Raad aangeboden.<sup>2</sup> Hierbij is niet duidelijk gemaakt in hoeverre het ontwerp al dan niet aangepast is naar aanleiding van het advies van de SER. Ten aanzien van deze incorrecte procedure merkt de Raad het volgende op:

De Raad brengt in laatste en hoogste instantie advies uit. Een correcte procedure in deze houdt in dat de indiener van een ontwerp eventuele (ingewonnen) adviezen van derden aan de Raad aanbiedt voorzien van een nadere beschouwing inzake de mate waarin het initiële ontwerp naar aanleiding van deze adviezen is gewijzigd. In het voorliggende geval heeft de Raad gemeend om, bij wijze van uitzondering en vanwege de inhoud van het advies van de SER, de behandeling van het ontwerp voort te zetten. De Raad verzoekt u nota te nemen van de bovenstaande procedure.

---

<sup>1</sup> MvT, p. 2.

<sup>2</sup> Advies inzake de Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) (Sociaal-Economische Raad), dd. 12 november 2014.

Zoals de Raad bekend is, werd in 2002 door de Staten een vergelijkbaar initiatiefvoorstel tot verhoging van de leeftijd tot 18 jaar ter advisering aan de Raad voorgelegd.<sup>3</sup> Dit voorstel is echter nooit behandeld door de Staten. Nadien is een ander initiatiefvoorstel met dezelfde strekking ingediend, welke overigens niet aan de Raad ter advisering is voorgelegd en ook niet tot behandeling in de Staten heeft geleid. Zoals de Raad heeft begrepen is dit laatstgenoemde voorstel overgenomen en in de vorm van het onderhavige ontwerp aan de Raad ter advisering voorgelegd.<sup>4</sup>

De Raad maakt in zijn advies opmerkingen over de onderbouwing van de probleemstelling, de effectiviteit van de voorgestelde aanscherping van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) alsmede het toezicht en de handhaving.

1.2 De Raad vraagt zich af in hoeverre de voorgestelde leeftijdsverhogingen daadwerkelijk de beoogde bijdrage zullen leveren. In de toelichting ontbreekt naar de mening van de Raad een analyse waarin de effectiviteit van de voorgestelde leeftijdsverhoging op het tegengaan van alcoholmisbruik (onder jongeren) wordt aangetoond (i.c. ‘case-studies’ uit andere landen waar de relatie tussen de leeftijdsverhoging voor het nuttigen van alcoholhoudende drank en de (afname in) alcoholmisbruik (onder jongeren) wordt aangetoond).

Voorts wordt naar de mening van de Raad in dit kader voorbij gegaan aan de aard van de geschetste alcoholproblematiek in Aruba in relatie tot de voorgestelde aanpak. Het feit dat een bepaalde aanpak (i.c. de voorgestelde leeftijdsverhoging) mogelijk effectief is in bepaalde landen, betekent niet per definitie dat deze exacte aanpak hetzelfde effect zal hebben in Aruba. De culturele, socio-economische en pedagogische omstandigheden alsook de manier waarop het systeem van toezicht en de handhaving is ingericht zijn medebepalend voor de slagingskansen van de voorgestelde aanpak. De Raad acht een dergelijk situationele beschouwing van de alcoholproblematiek in relatie tot de (effectiviteit van de) voorgestelde aanpak om deze reden essentieel.

De Raad adviseert derhalve de toelichting te voorzien van een dergelijke deugdelijke onderbouwde analyse en beschouwing teneinde inzichtelijk te maken in hoeverre het beoogde doel middels het onderhavige initiatief-ontwerp in Aruba bereikt wordt.

1.3 In de toelichting op het initiatief-ontwerp wordt gesteld dat het (bovenmatige) gebruik van alcohol op jonge leeftijd nadelige gevolgen met zich meebrengt. Zo wordt aangegeven dat:

- de kans dat men op latere leeftijd geconfronteerd worden met alcoholproblemen groter is voor deze jongeren (alcoholisme);
- het alcoholgebruik door jongeren kan leiden tot vandalisme en agressief gedrag en;
- het alcoholgebruik op jonge leeftijd schadelijk is (voor de ontwikkeling van) het lichaam.

Ten aanzien van het laatstgenoemde punt wordt in de toelichting voorts aangegeven dat het overmatige alcoholgebruik op jonge leeftijd immers gemakkelijk leidt tot alcoholvergiftiging en (blijvende) schade aan de hersenen – welke op jonge leeftijd nog in ontwikkeling zijn.<sup>5</sup>

De Raad vindt echter in de toelichting geen statistische c.q. empirische onderbouwing ten aanzien van hetgeen hier beargumenteerd wordt. De Raad acht een dergelijke onderbouwing noodzakelijk voor het schetsen van de probleemstelling en adviseert de toelichting ten aanzien van enerzijds de relatie tussen het alcoholgebruik op jonge leeftijd en de lichamelijke en

---

<sup>3</sup> De Raad heeft een blanco advies uitgebracht; het betreft het advies van de Raad inzake het initiatief-ontwerplandsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 1990 no. GT 43) dd. 29 januari 2003 (kenmerk: 259-02).

<sup>4</sup> MvT, p. 3.

<sup>5</sup> MvT, p. 1-2.

geestelijke ontwikkeling en anderzijds de relatie tussen het (bovenmatige) alcoholgebruik op jonge leeftijd en het vandalisme in Aruba uit te breiden met een empirische onderbouwing.

1.4 Aangegeven wordt dat het vanuit het oogpunt van jeugdbescherming noodzakelijk is dat de leeftijd voor het nuttigen van alcoholhoudende drank verhoogd wordt van 16 jaar naar 18 jaar.<sup>6</sup> In het licht van het argument dat alcoholconsumptie op jonge leeftijd schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling van het lichaam (m.n. de hersenen) vraagt de Raad zich af waarom voorgesteld wordt de wettelijke leeftijd te bepalen op 18 jaar en niet op een hogere leeftijd zoals dat het geval is in o.m. de Verenigde Staten en Zweden; bekend is uit de ontwikkelingspsychologie dat de hersenen pas tussen de leeftijd van 23 tot 25 jaar zijn volgroeid. De Raad adviseert om in ieder geval aan te geven waarom specifiek gekozen wordt voor de wettelijke leeftijd van 18 jaar.

1.5 De Raad vraagt zich voorts af in hoeverre het voorstel onderdeel vormt van dan wel aansluit op het regeringsbeleid c.q. de integrale aanpak ten aanzien van de geschetste alcoholproblematiek. Zo ontbreekt er in de toelichting een schets van het bestaande alcohol(preventie)beleid en hoe het voorstel hierin past alsook een betoog waarin wordt uitgezet hoe de regering invulling dient te geven aan de uitvoering van de voorgestelde wetswijzigingen (i.c. zal er verscherpt toezicht zijn?; gaat de invoering van de wetswijziging gepaard met bewustwordingscampagnes?; zijn of worden de belanghebbenden tijdig geïnformeerd omtrent de voorgestelde wijzigingen?; welke kosten zijn hierbij verbonden aan het Land?). In het kader van de toetsing van de effectiviteit van het ontwerp acht de Raad het noodzakelijk dat inzicht hierin wordt verschaft.

1.6 Zoals de Raad al in onderdeel 1.2 aangaf is de inrichting van het toezicht- en handhavingssysteem medebepalend voor de slagingskans van hetgeen beoogd wordt met het initiatief-ontwerp. De Raad wil hierbij benadrukken dat indien er geen werkelijke en effectieve controle op de naleving van de Vergunningsverordening alsook sanctionering van overtredingen plaatsvindt, het beoogde doel van het ontwerp (i.c. het tegengaan van alcoholgebruik en – misbruik onder jongeren) niet behaald zal worden. De Raad adviseert hier rekening mee te houden. In dit kader vraagt de Raad zich af waarom in het ontwerp niet is voorzien in de opneming van een regeling van de bestuurlijke boete. De relatieve eenvoud van de overtredingen maakt deze zeer geschikt voor bestuurlijke handhaving. Op deze wijze kan maatwerk op het gebied van de handhaving worden gerealiseerd waarbij tevens beter kan worden voorzien in een proportionele toepassing ervan.

1.7 In het verlengde van het bovenstaande vraagt de Raad zich voorts af waarom de strafbaarstelling alleen van toepassing is op de houder dan wel verkoper van alcoholhoudende drank en niet op de jongeren onder de 18 jaar die alcoholhoudende drank (trachten te) kopen dan wel degenen die deze drank kopen voor de minderjarigen ('tussenpersonen'). Conform de Nederlandse Drank- en Horecawet is het thans verboden voor jongeren onder de 18 jaar om op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben.<sup>7</sup> Voorts is het eveneens verboden om alcoholhoudende drank aan een zogenoemde (meerderjarige) 'tussenpersoon' te verstrekken.<sup>8</sup> In het kader van de beoogde preventie van de individuele en maatschappelijke risico's van het (bovenmatige) gebruik van alcoholhoudende drank door jongeren, zouden dergelijke verbodsbepalingen – bij effectieve handhaving hiervan – een essentieel instrument zijn om het (bovenmatige) gebruik van alcohol door jongeren tegen te gaan. De Raad adviseert om een beschouwing ter zake op te nemen in de toelichting.

---

<sup>6</sup> MvT, p. 3.

<sup>7</sup> Artikel 45 van de Drank- en Horecawet.

<sup>8</sup> Artikel 20 van de Drank- en Horecawet.

1.8 Het ontwerp richt zich op de verkoop van alcoholhoudende drank in lokaliteiten waar een vergunning tot de verkoop van alcoholhoudende drank is verleend. Het ontwerp bevat echter geen bepalingen ten aanzien van de (mogelijke) consumptie van alcoholhoudende drank door jongeren onder de 18 jaar op andere plekken dan deze lokaliteiten; de Raad doelt hier specifiek op privé of andere openbare gelegenheden waar alcoholhoudende drank aanwezig is en geconsumeerd kan worden door jongeren onder de 18 jaar. De Raad vraagt zich - in het kader van een effectief preventiebeleid voor de consumptie van alcoholhoudende drank door jongeren onder de leeftijd van 18 jaar - af in hoeverre gedacht is om ook voor deze situaties maatregelen treffen.

1.9 In het kader van een effectief preventiebeleid voor de consumptie van alcoholhoudende drank door jongeren, vraagt de Raad zich eveneens af in hoeverre de accijnzen op gedistilleerd (naar boven) bijgesteld dienen te worden. Naar verhouding (in alcoholsterkte) zijn de accijnzen op gedistilleerde drank aanzienlijk goedkoper dan de accijnzen op bier.<sup>9</sup> Consumptie van gedistilleerde drank - al dan niet aangelengd - is hierdoor relatief goedkoper dan bier. Uitgaande van dit feit zou het verhogen van de accijnzen op gedistilleerd mogelijkermits als remmiddel kunnen werken op de consumptie van sterke drank door jongeren (en de eventuele schadelijke gevolgen hiervan). De Raad adviseert deze mogelijkheid in ieder geval in beschouwing te nemen.

## **2. Ontwerp-landsverordening**

2.1 Bij voorgesteld artikel I, onderdeel C, wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 50 van de Vergunningsverordening. Dit lid bepaalt dat de vergunninghouder alsmede de verkoper de leeftijd van de koper van alcoholhoudende drank moet vaststellen aan de hand van de Arubaanse identiteitskaart dan wel enig ander 'officieel identiteitsbewijs'. Het is de Raad niet duidelijk welke documenten beschouwd moet worden als 'enig ander officieel identiteitsbewijs'. De Raad adviseert om duidelijk aan te geven welke documenten hieronder verstaan dienen te worden.

Overigens wijst de Raad er op dat in voorgesteld artikel 50, derde lid abusievelijk wordt gesproken van de 'Landsverordening van de Identiteitskaarten'. De correcte citeertitel is de Identiteitskaartenverordening (AB 2001 no. 8).

2.2 In het voorgestelde derde lid van artikel 50 van de Vergunningsverordening wordt bepaald dat zowel de vergunninghouder als de verkoper de leeftijd van de (koper van alcoholhoudende drank) moeten vaststellen. De Raad vraagt zich af waarom de vaststelling van de leeftijd door beide personen moet plaatsvinden en niet door slechts één van deze personen kan plaatsvinden. De Raad adviseert dit lid aan te passen dan wel in de toelichting aan te geven waarom de vaststelling op voorgestelde wijze dient plaats te vinden.

## **3. Memorie van toelichting**

3.1 In de toelichting wordt aangegeven dat bij het onderhavige ontwerp wordt geregeld dat de vergunning bij drie overtredingen (door de vergunninghouder of verkoper) van het bepaalde in artikel 50 van de Vergunningsverordening wordt ingetrokken: de zogenaamde 'three strikes out'-regel.<sup>10</sup> De Raad wijst erop dat deze stelling in de toelichting - gelet op hetgeen in

---

<sup>9</sup> Per hectoliter gedistilleerd met een alcoholsterkte van 50% wordt thans Afl. 1.844,- betaald (artikel 7 van de Landsverordening accijns op gedistilleerd). Dit bedrag wordt bij afwijkende alcoholsterkte naar evenredigheid aangepast. Per hectoliter bier dient Afl. 353,- betaald te worden (artikel 2 van de Landsverordening accijns op bier). Per procent alcohol wordt dus - ten opzichte van gedistilleerde drank - grofweg het dubbele betaald aan accijnzen voor bier (hierbij uitgaande van een gemiddeld alcoholpercentage van 5% voor bier).

<sup>10</sup> MvT, p. 4.

voorgesteld artikel I, onderdeel A, wordt geregeld – niet juist is. Het bij voorgesteld artikel I, onderdeel A, gewijzigde artikel 31 van de Vergunningsverordening bepaalt dat de vergunning *kan* worden ingetrokken indien het bepaalde in artikel 50 van de Vergunningsverordening wordt overtreden. De Raad adviseert derhalve de toelichting hierop aan te passen.

#### **4. Redactioneel**

4.1 Onder verwijzing naar Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de Wetgevingstechniek en Aanwijzing 63 van de Nederlandse Aanwijzingen voor de Regelgeving adviseert de Raad de uitdrukking ‘en/of’ in de considerans te vermijden. Volstaan kan worden met het woord: of.

4.2 In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn overige opmerkingen ter redactionele verbeteringen gedaan.

#### **5. Conclusie en eindadvies**

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft U in overweging het verder in procedure te brengen nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. dr. H.A. van der Wal

---

drs. C. Timmer