

Alcoholconsumptie jongeren niet extra afgenomen na verhoging minimumleeftijd

In januari 2014 steeg de minimumleeftijd op laag-alcoholische dranken van zestien naar achttien jaar. Hoe ontwikkelde de alcoholconsumptie onder jongeren zich rondom deze wetswijziging?

IN HET KORT

- Tussen 2003 en 2015 is de alcoholconsumptie onder minderjarigen sterk gedaald.
- De hervorming in 2014 heeft de dalende trend niet versneld.
- De (ervaren) toegang tot alcohol voor minderjarigen is zowel voor als na de leeftijdsverhoging in 2014 relatief hoog.

ELISA DE WEERD

Promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

HANS VAN KIPPERSLUIS

Hoogleraar aan de EUR

LIYING ZHANG

Promovendus aan de EUR

RUUD ROODBEEN

Senior onderzoeker bij IrisZorg

Bijna acht op de tien Nederlanders van achttien jaar en ouder drinkt weleens alcohol (Trimbos, 2023b). Daarbij doen vooral jongeren relatief vaak aan *bingedrinken* – het nuttigen van vijf of meer drankjes bij één gelegenheid. Overmatige alcoholconsumptie kent risico's: het geeft een grotere kans op vele aandoeningen, zoals beroertes en leverziekten (WHO, 2024). Schattingen geven aan dat in Nederland zo'n 1,4 procent (2.390 gevallen) van de totale sterfte in 2021 alcoholgerelateerd was (Trimbos, 2023a).

Vooral voor jongeren is alcoholconsumptie schadelijk voor hun gezondheid (Abboud et al., 2024). In veel landen geldt er dan ook een minimum-alcoholleeftijd voor het kopen en (publiek) consumeren van alcohol. In de meeste landen ligt deze tussen de 16 en 21 jaar.

Ruim tien jaar geleden – op 1 januari 2014 – verhoogde Nederland de minimumleeftijd voor laag-alcoholische dranken van zestien naar achttien jaar en lanceerde het de informatiecampagne NIX18. Het is echter de vraag of de wetswijziging veel effect heeft gehad: de alcoholconsumptie onder minderjarige jongeren vertoont al sinds 2003 een sterk dalende trend (Rombouts et al., 2024 en figuur 1) en in deze periode nam de maatschappelijke bewustwording van de gevaren van alcoholconsumptie toe, was er ook andere strengere regulering zoals een beperking op alcoholmarketing en kwam er meer aandacht voor naleving en handhaving van alcoholverkoop (Lemmers et al., 2023; De Looze et al., 2017). In dit artikel analyseren we daarom hoe alcoholconsumptie onder jongeren is veranderd in de loop der tijd, en kijken daarbij in het bijzonder naar de ontwikkeling rondom de verhoging van de minimumleeftijd.

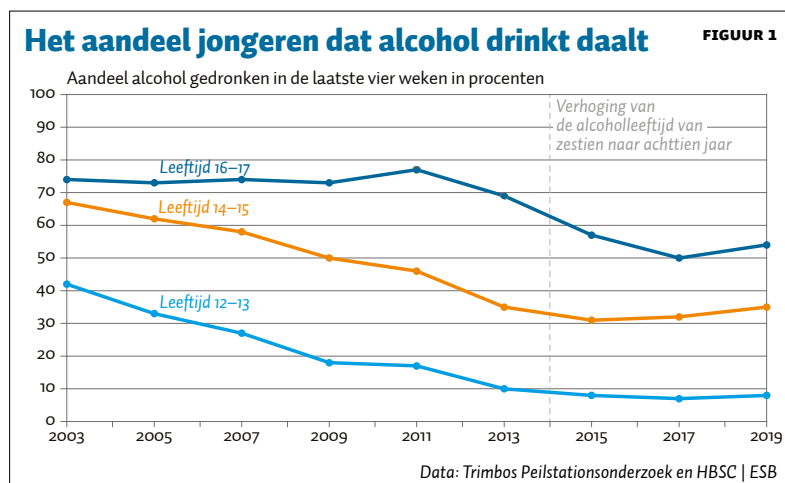
Verhoging alcoholleeftijd

De leeftijdsverhoging moest de gezondheidsrisico's voor jongeren beperken, en – door een uniforme leeftijdsgrens voor laag- en hoogalcoholische dranken in te voeren – duidelijkheid bieden voor zowel jongeren als ouders (Tweede Kamer, 2012). Volgens deze memorie van toelichting was een meerderheid van de gemeenten voor de wetswijziging, en bestond er ook onder hun inwoners hoge steun voor.

Voor minderjarigen werd alcoholgebruik in publieke ruimtes strafbaar. Daarnaast zette de overheid de NIX18-campagne uit. Ook werd een overtreding vanuit alcoholverkopers strenger bestraft; de boete voor kleine organisaties met een eerste overtreding werd verhoogd van 450 tot 1.360 euro. Gemeenten werden aangewezen als toezichthouder op de naleving van de alcoholleeftijd. De wetswijziging werd in februari 2013 aangenomen door de Tweede Kamer.

Eerdere literatuur in de Amerikaanse en Canadese context laat zien dat een minimum-alcoholleeftijd over het algemeen effectief is. Zo vermindert een minimumleeftijd de alcoholconsumptie (Dejong en Blanchette, 2014), alcoholgerelateerde ziekenhuisopnames (Carpenter en Dobkin, 2017) en alcoholgerelateerde sterfte (Carpenter en Dobkin, 2009), vooral door een afname in verkeersongelukken.

In de Amerikaanse en Canadese context ligt de alcoholleeftijd hoger dan in Nederland. Recent onderzoek

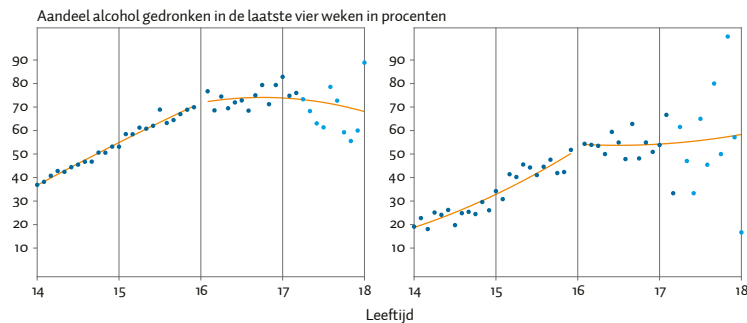


Alcoholprevalentie in laatste vier weken

FIGUUR 2

2a. Voor beleidswijziging (2003–2013)

2b. Na beleidswijziging (2015–2019)



Noot: Leeftijd is meegenomen in lineaire en kwadratische vorm. De lichtblauwe punten geven aan dat het aantal observaties in die leeftijdscategorie in het laagste kwintiel van de frequentieverdeling valt.

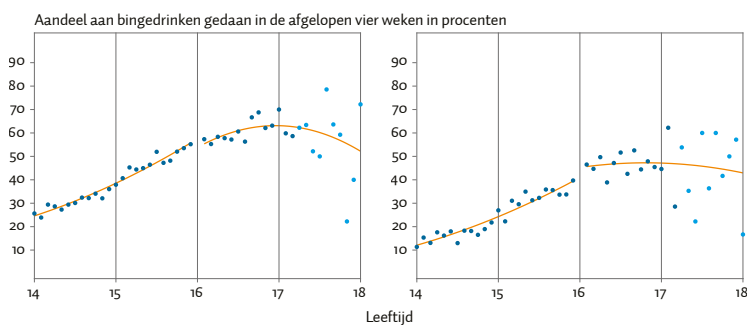
Data: Trimbos Peilstationsonderzoek en HBSC | ESB

Prevalentie bingedrinken in laatste vier weken

FIGUUR 3

3a. Voor beleidswijziging (2003–2013)

3b. Na beleidswijziging (2015–2019)



Noot: Leeftijd is meegenomen in lineaire en kwadratische vorm. De lichtblauwe punten geven aan dat het aantal observaties in die leeftijdscategorie in het laagste kwintiel van de frequentieverdeling valt.

Data: Trimbos Peilstationsonderzoek en HBSC | ESB

Test voor discontinuïteit rond de 16e verjaardag

TABEL 1

	2003–2013	2015–2019
Alcoholconsumptie		
Alcohol in de laatste vier weken	0,00	0,02
Aantal keren alcohol in de laatste vier weken	0,32	-0,02
≥ 5 glazen in een keer in de laatste vier weken	-0,04*	0,06*
Aantal keren ≥ 5 glazen in een keer in de laatste vier weken	0,02	0,10
Houding van ouders		
Mag thuis een glas alcohol van ouders	0,12***	-0,02
Mag alcohol drinken van ouders op feest	0,09***	-0,03
Ervaren schadelijkheid en toegang		
Ervaart dagelijks drinken als schadelijk	-0,01	-0,02
Ervaart ≥ 5 glazen op een weekenddag als schadelijk	0,04	-0,03
Ervaart toegang tot alcohol als erg makkelijk	0,11***	-0,06
Ervaart toegang tot alcohol als (erg) makkelijk	0,02	-0,03

Noot: Het betreft hier de gemiddelde discontinuïteit rond de 16e verjaardag, geschat aan de hand van discontinuïteitsanalyses. Leeftijd is meegenomen in lineaire en kwadratische vorm. De houding van ouders is gemeten vanaf 2005. De ervaren schadelijkheid en toegang is gemeten in de jaren 2003, 2007, 2011, 2015 en 2019.

*/*** Significant op respectievelijk tien- en eenprocentniveau

Data: Trimbos Peilstationsonderzoek en HBSC | ESB

met Oostenrijkse data – waar de minimumleeftijd zestien jaar is – laat echter ook een effect zien. De alcoholconsumptie van jongeren net boven de zestien jaar is hoger dan die van jongeren die de minimumleeftijd van zestien nog niet bereikt hebben, en dit geldt vooral voor jongens, en voor kinderen uit gezinnen met een lager inkomen (Ahamer et al., 2022).

Data over alcoholconsumptie van scholieren

We meten alcoholconsumptie aan de hand van twee scholierenonderzoeken, beide uitgevoerd door het Trimbos-instituut: het *Peilstationsonderzoek* (Peil), en het *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC). De onderzoeken worden om en om eens in de vier jaar uitgezet onder middelbare scholieren. Aangezien de dataverzamelingen elkaar afwisselen, vormen de twee databronnen bij elkaar een tweejaarlijkse dataset van alcoholconsumptie onder scholieren, waarbij wij gebruikmaken van de periode 2003–2019.

We focussen op scholieren in het voortgezet onderwijs tussen de veertien en achttien jaar in klas 1 tot en met 4. In deze herhaalde steekproef observeren we hiermee in totaal 30.490 scholieren. Kanttekening is dat de groep zeventienjarigen in deze klassen niet representatief is, omdat zij relatief oud zijn vergeleken met hun klasgenoten en een grotere kans hebben om achter te lopen in hun schoolloopbaan. Dit kan ervoor zorgen dat zij ander drinkgedrag vertonen dan zeventienjarigen in hogere klassen.

Beide onderzoeken vragen de jongeren of en hoeveel alcohol zij in de afgelopen vier weken gedronken hebben, en of en hoe vaak zij in de afgelopen vier weken vijf of meer glazen per keer hebben gedronken; een maatstaf van bingedrinken. Daarnaast zijn er ook vragen gesteld over wat hun ouders vinden van alcoholgebruik, en hoe zij zelf hun toegang tot alcohol en de schadelijkheid ervan inschatten.

Alcoholconsumptie daalt

Het aandeel jongeren dat in de laatste vier weken alcohol heeft gedronken nam al af voordat de minimumleeftijd werd verhoogd, vooral voor jongeren onder de zestien (figuur 1). Ongeveer 65 procent van de veertien- en vijftienjarigen gaf in 2003 aan in de afgelopen vier weken te hebben gedronken, vergeleken met 35 procent in 2013.

Figuur 1 laat geen trendbreuk in de verlaging van alcoholconsumptie tussen 2013 en 2015 zien. Dit suggereert dat de verhoging van de alcoholleeftijd in 2014 geen extra dalingen in alcoholconsumptie tot gevolg heeft gehad in de leeftijdsgroepen als geheel. Hoe de alcoholconsumptie zich had ontwikkeld zonder de wetwijziging is echter niet te meten.

Methode

We schatten in hoeverre alcoholgebruik verandert wanneer jongeren de zestienjarige leeftijd bereiken aan de hand van regressie-discontinuïteitsanalyses. Hierin worden de uitkomsten van jongeren net boven de zestien vergeleken met die van jongeren net eronder. Als de verhoging van de minimumleeftijd effectief is, verwachten we voor 2014 een sprong in alcoholgebruik op 16-jarige leeftijd te zien, maar na 2014 niet meer.

Het is met de data uit de scholierenonderzoeken niet mogelijk om de discontinuïteitsanalyse ook voor de achttienjarige leeftijd uit te voeren of te kijken naar de jongeren die op 1 januari 2014 zestien of zeventien waren en hun legale toegang tot alcohol verloren. Ook is een formele *difference-in-differences*-analyse niet mogelijk, omdat de bredere NIX18-campagne op alle jongeren was gericht.

Niet meer alcoholgebruik op minimumleeftijd

Figuur 2 en tabel 1 laten echter zien dat er zowel voor de hervorming (2003–2013) als erna (2015–2019) geen statistisch significant verschil was in het alcoholgebruik van jongeren net boven en net onder de zestien. Het aantal keer alcoholgebruik laat een vergelijkbaar patroon zien (tabel 1).

De verhoging van de alcoholleeftijd had ook als doel overmatig alcoholgebruik van jongeren te verlagen. Hoewel de prevalentie van bingedrinken in de loop der jaren is verlaagd (figuur 3), zien we zowel voor als na de hervorming maar een klein verschil dat marginaal is tussen mensen net boven of onder de zestien (tabel 1). Ook in het aantal keer bingedrinken in de afgelopen vier weken zien we geen discontinuïteit op die leeftijd (tabel 1).

De data wijzen er wel op dat de minimum-alcoholleeftijd wel de normen en waarden rondom alcoholgebruik bepaalt. Zo laat tabel 1 zien dat voor de beleidswijziging jongeren van zestien of net zestien vaker alcohol mochten drinken van hun ouders in vergelijking tot jongeren net onder de zestien, zowel thuis (twaalf procentpunt) als op een feestje (negen procentpunt). Dit verdwijnt in de jaren na de beleidsverandering, wat suggereert dat ouders hun regels wat betreft alcoholgebruik hebben aangepast. De perceptie van de schadelijkheid van alcoholgebruik onder jongeren verandert echter niet bij de minimumleeftijd (tabel 1).

Naleving alcoholleeftijd beperkt

Het ontbreken van een discontinuïteit op zestienjarige leeftijd – zowel voor als na de beleidsverandering – lijkt vooral te komen doordat veel jongeren al voor hun zestiende beginnen met drinken, te zien aan het relatief hoge aandeel minderjarigen dat alcohol drinkt in figuur 1. Dit kan bijvoorbeeld komen omdat zij dit drinken in de privésfeer – alcoholconsumptie door minderjarigen is alleen in publieke ruimten illegaal –, omdat zij alcohol van anderen krijgen, of omdat alcoholverkopers zich niet volledig aan de minimumleeftijd houden.

Uit het nalevingsonderzoek van bureau Nuchter blijkt dat tussen 2013 en 2016 de naleving door verkopers laag was. Bij de vijftienjarige mysteryshoppers is het aantal ‘geslaagde’ aankopen gedaald van 53 procent in 2013 naar 26 procent in 2016. Voor hen is het dus moeilijker geworden om aan alcohol te komen. De zeventienjarige mysteryshoppers kregen in 2015 en 2016 hun alcohol in respectievelijk 70 en 55 procent van de gevallen mee.

In de jaren daarna verbeterde de naleving niet. Uit recent onderzoek van Bureau Objectief (2023) blijkt dat zestien- en zeventienjarigen in 2022 in zestig procent van de gevallen alcohol meekregen. De naleving lag relatief hoog bij slijterijen en supermarkten, en relatief laag bij cafetaria's, horecagelegenheden, sportkantines en thuisbezorgkanalen.

Dat het voor minderjarigen vaak mogelijk was om zelf aan alcohol te komen zien we in onze data (tabel 1). Vóór 2014 ligt het aantal jongeren van zestien jaar dat aangeeft dat het ‘erg makkelijk’ is om aan alcohol te komen weliswaar hoger dan daarna, maar wanneer we de antwoordoptie ‘makkelijk’ meenemen, zien we geen verschil tussen de ervaren toegang tussen jongeren net onder en net boven de zestien. Het bereiken van de alcoholleeftijd maakte dus vooral

een groot verschil voor het hebben van ‘erg makkelijke’ toegang tot alcohol, maar niet voor ‘makkelijke toegang’.

Conclusies en aanbevelingen

Een analyse van de jaren rondom de verhoging van de alcoholleeftijd in 2014 suggereert dat wetgeving eerder de dalende trend in alcoholconsumptie heeft gevolgd, dan dat de wetgeving de dalende trend heeft versneld. Bovendien was er al voor de wetwijziging geen significant verschil in alcoholgebruik net voor en na de minimumleeftijd van zestien jaar zichtbaar.

De conclusie dat de wetwijziging helemaal geen effect heeft gehad, voert echter te ver. Ten eerste werd de wetwijziging al in 2013 aangekondigd en zijn er mogelijk al voor officiële invoering anticipatie-effecten geweest. Het alcoholgebruik onder jongeren lag in 2011 (het laatste data-jaar voor aankondiging) een stuk hoger dan in 2015. Ten tweede is – hoewel matig nageleefd – de toegang tot alcohol via ouders en in winkels wel degelijk veranderd voor zestienjarigen.

Er is echter nog veel te winnen, ook om de doelstellingen uit het Preventieakkoord te halen. In 2023 dronk meer dan twintig procent van de minderjarige jongeren (twaalf- tot zestienjarige) nog in de laatste vier weken (Rombouts et al., 2024). Alcohol is nog altijd makkelijk verkrijgbaar voor minderjarige jongeren. Uit de nalevingscijfers blijkt dat het strengere boetebeleid na 2014 verkopers onvoldoende heeft tegengehouden om alcohol te verkopen aan minderjarigen. Daarnaast kunnen jongeren ook via andere kanalen aan alcohol komen, bijvoorbeeld via vrienden of familie. Het versterken van de handhaving en naleving van de minimum-alcoholleeftijd kan het huidige beleid dus mogelijk effectiever maken.

Literatuur

- Abboud, T., A. Bellou en J. Lewis (2024) The long-run impacts of adolescent drinking: evidence from Zero Tolerance Laws. *Journal of Public Economics*, 231, 105066.
- Ahammer, A., S. Bauernschuster, M. Halla en H. Lachenmaier (2022) Minimum legal drinking age and the social gradient in binge drinking. *Journal of Health Economics*, 81, 102571.
- Bureau Objectief (2023) *Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijds-grens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2022*. Bureau Objectief Rapport, augustus. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Carpenter, C. en C. Dobkin (2009) The effect of alcohol consumption on mortality: regression discontinuity evidence from the minimum drinking age. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(1), 164–182.
- Carpenter, C. en C. Dobkin (2017) The minimum legal drinking age and morbidity in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 99(1), 95–104.
- Dejong, W. en J. Blanchette (2014) Case closed: research evidence on the positive public health impact of the age 21 minimum legal drinking age in the United States. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 17, 108–115.
- Lemmers, L., W. van Dalen, C. Voogt et al. (2023) *Van de jaren '90 tot nu. Wat heeft 30 jaar alcoholbeleid onze jongeren gebracht?* Trimbos Instituut Factsheet, AF2042. Te vinden op www.trimbos.nl.
- Looze, M.E. de, S.A.F.M. van Dorsselaer, K. Monshouwer en W.A.M. Vollebergh (2017) Trends in adolescent alcohol use in the Netherlands, 1992–2015: Differences across sociodemographic groups and links with strict parental rule-setting. *International Journal of Drug Policy*, 50, 90–101.
- Rombouts, M., K. Morren, S. van Dorsselaer et al. (2024) *Peilstationsonderzoek Scholieren 2023*. Cijfers in tabellen Alcohol. Te vinden op cijfers.trimbos.nl.
- Trimbos (2023a) *Alcohol en sterfte*. Trimbos-instituut, Expertisecentrum Alcohol.
- Trimbos (2023b) *Cijfers alcohol*. Trimbos-instituut, Gezondheidsenquête 2023.
- Tweede Kamer (2012) *Voorstel van wet van de leden Voordewind, Van der Staaij, Bouwmeester en Uitslag houdende wijziging van de Drank- en Horecawet teneinde enkele leeftijds grenzen te verhogen van 16 naar 18 jaar en de preventie en handhaving te verankeren*. Memorie van Toelichting, 33341.
- WHO (2024) *Alcohol*. WHO Factsheet, 28 juni.