

27 565 Alcoholbeleid

32 011 Tabaksbeleid

Nr. 177 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2021

Hierbij bied ik uw Kamer het 'Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop 2020' aan, uitgevoerd door Bureau Objectief¹. Dit onderzoek geeft inzicht in de mate waarin minderjarige testkopers tabak en alcohol kunnen kopen. In deze brief bespreek ik de resultaten van dit onderzoek in het licht van de doelstellingen uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) (Kamerstuk 32 793, nr. 339), evenals de maatregelen die op het vlak van naleving worden genomen.

Naar schatting beginnen elke dag 75 kinderen met dagelijks roken en ongeveer twee derde van de rokers is begonnen voor het 18^e levensjaar. Roken is een ernstige verslaving met grote schade voor de gezondheid, met name jongeren hebben een groot risico om verslaafd te raken. Ook geeft bij het laatste onderzoek bijna één op de vijf scholieren aan de afgelopen maand weleens 5 of meer glazen alcohol te hebben gedronken. Alcoholgebruik is schadelijk, met name voor jongeren. Het is onwenselijk dat er alcohol en tabak wordt verkocht aan minderjarigen en daarom geldt er sinds 2014 een leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van tabak en het bezit van en de verkoop van alcohol. In het NPA is in het deelakkoord problematisch alcoholgebruik met diverse brancheorganisaties afgesproken dat de naleving van de leeftijdsgrens beter kan en moet. De naleving van de vastgestelde leeftijdsgrens voor verstrekkers van alcohol is een belangrijk onderdeel van een verantwoorde verstrekking.

Ten slotte maak ik hierbij graag van de gelegenheid gebruik u mede te delen dat een wijziging van de bijlage behorende bij de Tabaks- en rookwarenwet (als bedoeld in artikel 11c van die wet) met ingang van 1 januari 2021 in werking is getreden. Het gaat om de wijziging van de bijlage behorende bij de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met rookvrije schoolterreinen².

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Stb. 2020, nr. 218

Ambities uit het Nationaal Preventieakkoord

Het NPA stelt hoge ambities ter voorkoming van problematisch alcoholgebruik. Naast inzet op preventie is de naleving van de regels omtrent verstrekking van alcohol essentieel. De ondertekenaars van het NPA hebben als doel gesteld om 100% naleving van de leeftijdsgrens bij verstrekking van alcohol vanaf 2030 te hebben. Om verstrekkers te ondersteunen met het verbeteren van de naleving is een e-learning ontwikkeld en zijn diverse pilots gestart. Ook is er voor gemeenten een handreiking ontwikkeld voor de handhaving van onder meer de leeftijdsgrens. Daarbij is afgesproken dat tweejaarlijks een nalevingsonderzoek wordt uitgevoerd om de voortgang te monitoren. De eerste meting vond plaats in 2018. Met deze brief stuur ik de resultaten van de meting in 2020.

In het NPA is ook de ambitie uitgesproken dat in 2040 0% van de jongeren nog rookt. Daarvoor is het belangrijk dat jongeren onder de 18 jaar geen tabak kopen. Om dat te ondersteunen is bijvoorbeeld de neutrale verpakking van sigaretten en het uitstalverbod voor tabak ingesteld. Maar naast deze ontmoedigende maatregelen is het belangrijk dat jongeren geen tabak kunnen kopen en de verkooppunten de leeftijdsgrens goed naleven.

Onderzoek

Het landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop 2020 maakt gebruik van 17-jarige jongeren die onder begeleiding een aankoop poging doen. Dit wordt mysteryshoponderzoek of testkooponderzoek genoemd. De aankoop pogingen werden gedaan bij een representatieve steekproef van de verschillende verkoopkanalen voor alcohol en tabak. Na de aankoop poging wordt gerapporteerd of de aankoop gelukt is, of er naar een identiteitsbewijs en/of leeftijd werd gevraagd en of er bij de leeftijdsverificatie gebruik werd gemaakt van een hulpmiddel. De verkoper wordt niet op de hoogte gebracht dat er een testkoop heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek is deels uitgevoerd in een periode waarin beperkingen golden door de maatregelen tegen het coronavirus. Het vaste onderzoeksprotocol kon nog steeds gehanteerd worden. De onderzoeksperiode is verlengd omdat sommige verkoopkanalen tijdelijk gesloten waren. Dit heeft echter geen invloed gehad op de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Er is geen significant verschil gevonden tussen het vragen om identiteitsbewijs en naleving in de periode voor en tijdens het dragen van een mondkapje. Het onderzoek geeft een realistisch beeld van de daadwerkelijke beschikbaarheid van alcohol en tabak voor jongeren en de naleving van de verschillende verkoopkanalen.

Alcohol

Het gewogen totale nalevingscijfer in 2020 is 38,0%. Ten opzichte van 2018 is dit cijfer niet of nauwelijks gestegen. Het nalevingspercentage drukt uit in hoeveel procent van de aankoop pogingen de aankoop door minderjarigen *niet* lukte.

In onderstaande tabel zijn de nalevingscijfers per verkoopkanaal weergegeven en afgezet tegen het nalevingscijfer in 2018. Hierbij valt op dat er net als bij het vorige onderzoek flinke verschillen zijn tussen de verschillende verkoopkanalen.

Verkoopkanaal alcohol	Naleving 2018	Naleving 2020
Avondwinkels	34,7%	41,0%
Cafetaria's	20,7%	29,8%
Horecagelegenheden	17,5%	29,0%
NS Kiosk	*	43,5%
Slijterijen	73,3%	66,3%
- <i>Borrelshops</i>	82,9%	77,3%
- <i>Ketenslijterijen</i>	88,0%	81,1%
- <i>Zelfstandige slijterijen</i>	35,6%	26,4%
Sportkantines	20,2%	23,9%
Supermarkten	68,9%	58,1%
- <i>Ketensupermarkten</i>	71,8%	59,3%
- <i>Zelfstandige supermarkten</i>	25,6%	27,9%
Thuisbezorgkanalen	9,5%	12,4%
- <i>Maaltijdbezorgdiensten</i>	1,1%	2,2%
- <i>Thuisbezorgende landelijke ketens</i>	25,6%	26,4%
- <i>Webshops</i>	2,2%	8,8%
Gewogen totale nalevingscijfer	37,7%	37,9%**

* In het vorige onderzoek opgenomen onder de categorie 'overig'.

** Het cijfer ter vergelijking als alleen de verkoopkanalen worden meegenomen die in 2018 en 2020 zijn opgenomen.

De hoogste nalevingspercentages hebben ketenslijterijen (81,1%), borrelshops (77,3%) en ketensupermarkten (59,3%). Bij avondwinkels is de naleving 41,0%. Daarna volgen cafetaria's (29,8%), horecagelegenheden (29,0%), thuisbezorgende landelijke ketens (26,4%) en sportkantines (23,9%). De webshops (8,8%) en maaltijdbezorgdiensten (2,2%) hebben de laagste naleving. Vergeleken met het vorige onderzoek uit 2018 doen cafetaria's, horecagelegenheden en webshops het significant beter in 2020. Echter, bij zelfstandige slijterijen en ketensupermarkten is

de naleving van de leeftijdsgrens significant gedaald. Dit is opvallend aangezien de ketens tot nu toe veel geïnvesteerd hebben in het verbeteren van de naleving. Bij de overige verkoopkanalen is geen significante verandering waargenomen. Het gewogen nalevingscijfer is van 37,7% (2018) naar 37,9% (2020) gegaan.

Deze cijfers stellen teleur. Voor het realiseren van 100% naleving van de leeftijdsgrens in 2030 moeten aanzienlijke stappen worden gezet. In het NPA zijn daarvoor afspraken gemaakt. Hoewel bij sommige verkoopkanalen het nalevingspercentage toeneemt, is dat nog duidelijk niet op koers om de afspraken te halen. Afgezet tegen het gewogen totale nalevingscijfer van 2018 is er in 2020 nauwelijks verschil zichtbaar. Ik vind deze cijfers dan ook zorgelijk. Ik ga in gesprek met de brancheorganisaties om te kijken wat er nodig is en welke stappen zij gaan zetten om deze trend te keren en de naleving over de gehele linie echt op orde te brengen. Ik geef u een terugkoppeling van deze gesprekken in de toegezegde Kamerbrief met onderzoeken op terrein van alcohol. Voor alcohol wordt dit onderzoek in 2022 herhaald.

Tegelijkertijd wil ik ook benadrukken dat het om een testkoopsituatie gaat en dat het onderzoek niet betekent dat minderjarigen daar daadwerkelijk alcohol hebben gekocht. Het is ook relevant te bekijken waar jongeren het meest alcohol kopen door dit nalevingsonderzoek in samenhang te zien met het verkrijgbaarheidsonderzoek van alcohol (d.d. 11 mei 2020³). Dat onderzoek laat zien dat jongeren het vaakst alcohol proberen te kopen in horecagelegenheden, gevolgd door avondwinkels en supermarkten.

Met de recent ingediende Alcoholwet worden betere kaders en ondersteuning geboden om de naleving te stimuleren. In het bijzonder gaat dat om de uitzondering van strafbaarstelling van 16- en 17-jarige testkopers in het kader van toezicht. Dit stelt de gemeenten in staat om effectiever te handhaven. Ik zal dit rapport daarom ook onder de aandacht brengen van de Nederlandse Vereniging voor Drank- en Horecawet Inspecteurs (NVDI) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met het verzoek de gemeenten en toezichthouders op de Alcoholwet hierover te informeren en handhaving en toezicht te verbeteren. Verder zijn met de Alcoholwet de regels verscherpt voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank. Dat is extra belangrijk omdat de naleving daar bijzonder laag is. Daarnaast is wederverstrekking van alcohol aan minderjarigen strafbaar gesteld. Ik verwacht dat dit samen met de NIX18-campagne ook de norm zal versterken dat aan minderjarigen geen alcohol wordt verkocht of gegeven.

Tabak

³ Kamerstuk 32 793, nr. 479

Het gewogen totale nalevingscijfer in 2020 is 50,2%. Ten opzichte van 2016 is dit cijfer helaas licht gedaald. Het nalevingspercentage drukt uit in hoeveel procent van de aankoop pogingen de aankoop door minderjarigen *niet* lukte.

In onderstaande tabel zijn de nalevingscijfers per verkoopkanaal weergegeven en afgezet tegen het nalevingscijfer in 2016. Hierbij valt op dat er opnieuw flinke verschillen tussen de verschillende verkoopkanalen.

Verkoopkanaal tabak	Naleving 2016	Naleving 2020
Avondwinkels	*	43,8%
Cafetaria's	30,1%	40,2%
Horecagelegenheden	23,5%	32,4%
Supermarkten		66,6%
- Ketensupermarkten	71,8%	68,2%
- Zelfstandige supermarkten	*	25,3%
Tabaksspeciaalzaken	56,7%	48,6%
Tankstations	52,9%	40,8%
Thuisbezorgkanalen	9,3%	11,2%
Gewogen totale nalevingscijfer	51,4%	50,6% **

* In het vorige onderzoek niet opgenomen als zelfstandige categorie.

** Het cijfer ter vergelijking als alleen de verkoopkanalen worden meegenomen die in 2016 en 2020 zijn opgenomen.

De hoogste nalevingspercentages bij tabaksverkoop hebben ketensupermarkten (68,2%), tabaksspeciaalzaken (48,6%) en avondwinkels (43,8%). Daarna tankstations (40,8%), cafetaria's (40,2%) en horecagelegenheden (32,4%). De zelfstandige supermarkten (25,3%) en thuisbezorgkanalen (11,2%) hebben het laagste nalevingspercentage. Vergeleken met het vorige onderzoek uit 2016 doen in 2020 alleen horecagelegenheden, cafetaria's en thuisbezorgkanalen het beter. Bij ketensupermarkten en tabaksspeciaalzaken is het nalevingspercentage gedaald, bij tankstations zelfs significant gedaald. Het gewogen nalevingscijfer is van 51,4% (2016) naar 50,6% (2020) dan ook iets gedaald.

Er wordt veel in het werk gesteld om toe te werken naar een rookvrije generatie, met als doel dat er geen enkele jongere meer rookt in 2040. Daarvoor is het ook belangrijk dat minderjarigen geen tabak kunnen kopen. Dat het gewogen nalevingscijfer in vier jaar tijd nauwelijks verschilt, is ronduit teleurstellend. De afgelopen tijd is er een aantal maatregelen genomen die de naleving van de leeftijdsgrens moet stimuleren. Eind vorig jaar kondigde het kabinet aan dat het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren flink verminderd zal worden.

Van de 16.000 tabaksverkooppunten worden er in 2022 5.600 punten gesloten door sigarettenautomaten te verbieden. In 2023 is het verbod op online verkoop van tabak gepland. In 2024 stopt de verkoop van tabak in circa 6.400 supermarkten. De verwachting is dat dit tot 2030 zorgt voor 120.000 minder rokers. Door de forse vermindering van het aantal verkooppunten is tabak minder gemakkelijk te verkrijgen en kan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de controledruk aanzienlijk verhogen bij de overgebleven verkooppunten. Daarbij maakt de NVWA na een succesvolle pilot vanaf 1 januari 2020 gebruik van testkopers bij het leeftijdsgrenstoezicht. De resultaten van het eerste jaar laten zien dat de nieuwe werkwijze erg effectief is. Hieronder ga ik daar nog verder op in.

Daarnaast is er nog een groot aantal maatregelen in werking getreden die jongeren in brede zin ontmoedigen tot het kopen van tabak, zoals rookvrije schoolterreinen, neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak, mentholverbod, accijnsverhogingen en het uitstalverbod. Ik verwacht bij het volgende nalevingsonderzoek dat gepland is in 2022 een verbetering te zien die past bij de ambitie om geen rokende jongeren meer te hebben in 2040.

Resultaten NVWA-testkoopinspecties tabak 2020

Jaarlijks worden risicogerichte controles uitgevoerd bij de diverse verkooppunten om na te gaan of de verkopers van tabak zich aan de regels houden. In de brief van 5 december 2019⁴ heb ik Uw Kamer geïnformeerd over de pilot met testkopers. De NVWA past de testkoopmethode per 1 januari 2020 toe binnen haar leeftijdsgrenstoezicht en treedt handhavend op als de regels worden overtreden. Er zijn in 2020 440 (risicogerichte) testkoopinspecties uitgevoerd. Als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus zijn er in 2020 minder inspecties uitgevoerd dan gepland. Tijdens de inspecties werd beoordeeld of de verkoper op een correcte wijze de leeftijd van de koper vaststelde en vervolgens de verkoop aan de testkoper weigerde, omdat deze nog geen 18 jaar was. Bij 245 (56%) inspecties werd een overtreding geconstateerd. In deze gevallen zijn rapporten van bevinding opgesteld.

Bij overtreding van de leeftijdsgrens legt de NVWA een maatregel op, dat zijn boetes waarbij de hoogte afhankelijk is van de inspectiehistorie en grootte van het bedrijf. Het maatregelpercentage verschilt per branche. Met 71% is het maatregelpercentage het hoogst bij de kleine supermarkten. Bij de ketensupermarkten is het maatregelpercentage (41%) het laagst.

Sector	Aantal inspecties	Aantal maatregelen	Maatregelpercentage
---------------	--------------------------	---------------------------	----------------------------

⁴ Kamerstuk 32 011, nr. 75

Horeca	46	26	57%
Tankstation	100	51	51%
Supermarkt (keten)	66	27	41%
Supermarkt (klein)	66	47	71%
Tabaksspeciaalzaak	140	79	56%
Overig*	22	15	68%
Totaal	440	245	56%

* Onder deze categorie vallen onder andere avondwinkels, kiosken en videotheken.

Ook in 2021 zal de NVWA risicogerichte testkoopinspecties uitvoeren bij de verschillende verkooppunten. Bedrijven waar een rapport van bevinding is opgemaakt kunnen een herinspectie verwachten. Bij drie overtreding in een jaar kan de NVWA overgaan tot stillegging van de tabaksverkoop (3-strikes-out maatregel).

De nalevingscijfers zijn ronduit teleurstellend, want het is van het grootste belang dat jongeren niet beginnen met roken. Elk pakje sigaretten dat aan een jongere onder de 18 wordt verkocht is er één te veel. Uit zowel de resultaten van de NVWA als de uitkomsten van landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop 2020 blijkt dat het veel te makkelijk is voor jongeren om zelf tabak te kopen. Daar moet echt verbetering in komen. Ik ben daarom blij dat de NVWA nu over de testkoopmethode beschikt om de leeftijdsgrens te handhaven. Door deze methode kan de naleving aanmerkelijk effectiever worden gecontroleerd, wat meer druk zal leggen op de verkooppunten om de regels beter na te leven. In 2019 werd met de oude methode in nog geen 3% van de leeftijdscontroles een maatregel opgelegd terwijl in 2020 met de testkoopmethode in meer dan de helft van de controles een maatregel werd opgelegd.

Tot slot

Om de doelstellingen uit het NPA te halen is het belangrijk dat minderjarigen geen alcohol en tabak kunnen kopen. De nalevingscijfers laten over het algemeen geen grote stijging of zelfs een daling zien ten opzichte van de vorige meting. Dat is teleurstellend, omdat er op verschillende manieren veel aandacht is voor het verbeteren van de naleving. Dit onderzoek laat zien dat de ondersteuning van verstrekkers met de instrumenten om de naleving te verbeteren (e-learning voor verstrekkers, handreiking gemeenten, NIX18-campagne) nodig blijft. Daarbij is het van belang ook de handhaving effectiever te kunnen uitvoeren. Door de recente wijziging van de Alcoholwet krijgen gemeenten de mogelijkheid om testkopers in te zetten. De testkoopinspecties die de NVWA sinds 1 januari 2020 uitvoert laten zien dat het een effectieve handhavingsmethode is.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis