

ARTIKELEN

Leeftijdscontrole op afstand

Een alternatieve methode om de naleving van de leeftijdsgrens voor alcohol te verbeteren *

Ben van Velthoven & Joris van Hoof

1 Inleiding

De Drank- en Horecawet (DHW) stelt in artikel 20 een minimumleeftijd voor de verkoop van alcohol. Tot 1 januari 2014 lag die leeftijdsgrens op 16 jaar voor zwak-alcoholische dranken zoals bier en wijn en op 18 jaar voor sterke drank zoals rum, whisky en wodka. Per 1 januari 2014 zijn de leeftijdsgrenzen geüniformeerd tot 18 jaar. Daarnaast is per 1 januari 2013 een aantal andere wijzigingen in de DHW doorgevoerd, waaronder de overdracht van de handhaving van de leeftijdsgrens van het Rijk naar de gemeenten. Deze wijzigingen hebben mede tot doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.

Daar is ook alle aanleiding toe. Volgens een nationaal onderzoek drinkt ruim 45% van de scholieren van 12 t/m 17 jaar ten minste een keer per maand alcohol. De gemiddelde consumptie komt uit op 3,8 glazen alcohol per week, met de kanttekening dat de variatie tussen en binnen de jaargangen en de geslachten aanzienlijk is. De jongens van 16 en 17 jaar spannen de kroon: een op de vijf drinkt meer dan 20 glazen alcohol per week, meestal in de weekenden.¹ Een ernstig gevolg van het drinkgedrag is het stijgende aantal jongeren dat in een ziekenhuis behandeld moet worden voor een acute alcoholintoxicatie.² Alcoholgebruik op jonge leeftijd heeft ook negatieve gevolgen van structurele aard: het remt de ontwikkeling van de hersenen, het is gerelateerd aan onwenselijk seksueel gedrag, het leidt tot meer spijbelen en schooluitval en het verhoogt de kans op agressief gedrag en verslaving op latere leeftijd.³

* Wij zijn Dirk Benschop van de Hollandsche Exploitatie Maatschappij B.V. (HEM) zeer erkentelijk voor het beschikbaar stellen van de Ageviewers-data die aan dit artikel ten grondslag liggen. Wij tekenen daarbij aan dat wij op geen enkele wijze belangen hebben bij HEM en het Ageviewers-systeem. Verder bedanken we de twee anonieme referenten voor hun nuttige commentaar.

1. Cijfers ontleend aan resp. berekend op basis van J. Verdurmen e.a., *Jeugd en riskant gedrag 2011*, Kerngegevens uit het peilstationonderzoek scholieren, Utrecht: Trimbos Instituut 2012, bijlage tabel 4.2 en 4.8.
2. N. van der Lely, W.E. van Dalen, R. Rodrigues Pereira & J.J. van Hoof, *Alcoholintoxicaties bij jongeren in Nederland. Een onderzoek bij kinderafdelingen in Nederlandse ziekenhuizen*. Cijfers van 2007 t/m 2011, Utrecht: Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP 2012, tabel 1.
3. Zie bijv. de diverse bronnen genoemd in Kamerstukken II 2011/12, 33341, nr. 3 (MvT), *Wijziging van de Drank- en Horecawet teneinde enkele leeftijdsgrenzen te verhogen van 16 naar 18 jaar enz.*, p. 4-6.

Het is de vraag of de wijzigingen in de DHW het beoogde effect zullen hebben. Jongeren blijken in Nederland namelijk heel gemakkelijk aan alcohol te kunnen komen. Zo heeft *mystery shopping* laten zien dat het gemiddelde nalevingspercentage van de leeftijdsgrens in de horeca niet hoger is dan 11%.⁴ En jeugdige klanten die erop uit gaan om alcoholische drank voor thuisgebruik in te slaan, blijken daarvoor gemiddeld nog geen 10 minuten nodig te hebben.⁵ De naleving van de leeftijdsgrens schiet dus ernstig tekort. Een verhoging van de leeftijdsgrens verandert daar op zich niets aan. Verder moet worden afgewacht of de overdracht van de handhaving aan de gemeenten (1) tot een intensivering van de controles en (2) tot een betere naleving leidt. De voortekenen zijn niet erg positief, al was het maar omdat er bij de overdracht schaalvoordelen verloren zijn gegaan en de gemeenten moeten woekeren met de beschikbare middelen.

In dit artikel vragen we aandacht voor een alternatieve methode om de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren, te weten: leeftijdscntrole op afstand. De centrale gedachte achter die methode is dat moet worden aangegrepen op het zwakste punt in de traditionele aanpak, de man of vrouw achter kassa. Hij/zij staat in persoonlijk contact met de klant wat een weigering moeilijk kan maken; hij/zij kent de regels wellicht onvoldoende of heeft moeite om een geboortedatum om te zetten in een leeftijd; hij/zij merkt het mogelijk in de eigen portemonnee als verkopen geweigerd moeten worden. Natuurlijk kan worden geprobeerd de naleving te verbeteren door de sanctiedreiging op te voeren. Maar voor een effectieve sanctiedreiging zijn substantieel hogere handhavingsinspanningen nodig dan nu, met alle kosten van dien. Een alternatief zou dan kunnen zijn om de leeftijdscntrole geheel weg te halen bij de man of vrouw achter de kassa en gebruik te maken van de elektronische snelweg om de leeftijd van de klanten door een derde op afstand te laten controleren.

Ageviewers is zo'n systeem voor leeftijdscntrole op afstand dat enkele jaren geleden is ontwikkeld en op basis van vrijwilligheid in gebruik is bij enkele tientallen Nederlandse slijterijen. De leverancier van Ageviewers heeft ons een databestand ter beschikking gesteld dat betrekking heeft op alle in 2011 door het systeem uitgevoerde leeftijdscntroles op afstand. Met behulp van dat databestand onderzoeken we in dit artikel of leeftijdscntrole op afstand een bruikbaar instrument is om de naleving van de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol te verbeteren.

De opbouw van het artikel is als volgt. In paragraaf 2 zetten we kort de voor ons doel belangrijke elementen van de DHW op een rijtje. In paragraaf 3 beschrijven we de werking van Ageviewers en gaan we in op de kenmerken van ons databestand. In paragraaf 4 gebruiken we het databestand om een directe schatting te maken van het aantal alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens in slijterijen. Mede op basis daarvan maken we in paragraaf 5 een schatting van de totale

4 J.J. van Hoof & J. Krokké, Alcoholverkoop aan jongeren. Een landelijk nalevingsonderzoek, Enschede: Universiteit Twente, afdeling Communicatiewetenschap, 2011.

5 J.J. van Hoof & J.F. Gosselt, Underage alcohol sales - it only takes a minute: A new approach to underage alcohol availability, *Journal for Studies on Alcohol and Drugs* 2013, 74, p. 423-427.

alcoholconsumptie door (te) jeugdige klanten. In paragraaf 6 bespreken we vervolgens de opties voor het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren via een betere naleving van de leeftijdsgrens. Paragraaf 7 geeft onze conclusies.

2 De Drank- en Horecawet in het kort

De verstrekking van alcoholhoudende drank is geregeld in de Drank- en Horecawet. Paragraaf 2.1 geeft een korte beschrijving van de regels zoals die tot voor kort van kracht waren. De belangrijkste wijzigingen in de DHW per 1 januari 2013 en 1 januari 2014 komen aan de orde in paragraaf 2.2.

2.1 Hoofdpijnen DHW

De DHW maakt onderscheid in zwakalcoholische drank (minder dan 15% alcohol, met inbegrip van wijn) en sterke drank (15% alcohol of meer). Voor sterke drank zijn klanten aangewezen op een horecafaciliteit of een slijterij met een daartoe strekkende vergunning. De horeca is gericht op het gebruik ter plaatse, slijterijen leveren drank voor thuisgebruik. Voor de verstrekking van zwakalcoholhoudende drank is geen vergunning vereist. Zwakalcoholische drank kan, behalve in de horeca en in slijterijen, ook worden aangeboden in winkels waarin in overwegende mate levensmiddelen of tabak en aanverwante artikelen worden verkocht, in warenhuizen met een redelijke levensmiddelenafdeling en in snackbars en afhaalrestaurants.⁶ Volgens cijfers van enige jaren geleden zijn in Nederland al met al ruim 61.000 lokaliteiten betrokken bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. Het gaat om 31.000 horecabedrijven en 13.000 paramercentiële instellingen met een horecaverunning die alcohol verkopen voor gebruik ter plaatse, en om 2.800 slijterijen, 5.800 supermarkten, 3.000 viswinkels, slagerijen, kaas- en delicatessenzaken, 340 tabakspecialzaken, 5.000 snackbars en afhaalrestaurants en 420 warenhuizen die alcohol verkopen voor thuisgebruik.⁷

De DHW regelt niet alleen door wie alcohol mag worden verstrekt, maar ook aan wie. Sterke drank mag alleen worden verkocht aan klanten van 18 jaar en ouder. Voor zwakalcoholhoudende drank gold tot voor kort de afwijkende leeftijdsgrens van 16 jaar. De verkoper is verplicht om de leeftijd van de koper vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Die plicht vervalt alleen als de klant onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt.⁸

De handhaving van de bepalingen van de DHW was tot vorig jaar opgedragen aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Bij overtreding van de leeftijdsgrens kon een bestuurlijke boete worden opgelegd van, in beginsel, € 900. Bij de tweede overtreding binnen de periode van één jaar werd het genoemde bedrag

6 Art. 12 en 18 DHW.

7 Kamerstukken II 2008/09, 32022, nr. 3 (MvT), Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren enz., p. 25.

8 Art. 20 lid 1, 2 en 4 DHW.

met 50% verhoogd, bij de derde en volgende overtreding met 100%.⁹ Verder is overtreding van de leeftijdsgrens een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten (WED). Die kan door de rechter bestraft worden met hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Als bijkomende straf kan de onderneming worden stilgelegd voor de tijd van ten hoogste een jaar.¹⁰

2.2 Wijzigingen

De DHW is recent op diverse punten gewijzigd. De wens om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Per 1 januari 2013 zijn de volgende wijzigingen in werking getreden:

- gemeenten krijgen meer bevoegdheden om de plaatsen en tijden waarop alcohol kan worden verkocht te beperken; tevens krijgen ze de mogelijkheid om het stunten met prijzen te reguleren (art. 25 a-d DHW);
- niet-vergunningplichtige detailhandelaren die voor de derde keer in één jaar de leeftijdsgrens uit de DHW overtreden, kunnen worden bestraft met een tijdelijke sluiting van de alcoholafdeling van minimaal 1 en maximaal 12 weken (art. 19a DHW);
- jongeren onder de 16 die alcoholhoudende drank aanwezig hebben in de openbare ruimte, zijn strafbaar en kunnen een geldboete van de eerste categorie krijgen (art. 45 DHW).

Verder is het toezicht op de naleving van de bepalingen uit de DHW overgegaan van de NVWA naar de gemeenten, in de hoop dat gemeenten het toezicht efficiënter in zullen zetten en vaker toezicht zullen uitoefenen.¹¹ Tegelijk is de bestuurlijke boete voor de overtreding van de leeftijdsgrens verhoogd naar, in beginsel, € 1.360.

Per 1 januari 2014 is daar nog een verandering overheen gekomen. De leeftijdsgrens voor de verkoop van zwakalcoholische drank is van 16 naar 18 jaar gegaan en geüniformeerd met die voor sterke drank. Ook de leeftijd waaronder een jongere strafbaar is als hij in de openbare ruimte in het bezit is van alcohol, is opgetrokken naar 18 jaar.

3 Over Ageviewers en ons databestand

3.1 Leeftijdscontrole op afstand

Ageviewers is een systeem voor leeftijdscontrole op afstand dat is verbonden met de kassa's in de deelnemende winkels. De kassa's blokkeren automatisch als een product wordt gescand waarvoor een leeftijdsgrens geldt. In zo'n geval moet de klant op het scherm van een speciale terminal naast de kassa kenbaar maken dat

9 Art. 41 en 44a DHW resp. Bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

10 Art. 1 lid 4, art. 2 lid 4, art. 6 lid 1 onder 4 en art. 7 WED.

11 Kamerstukken II 2008/09, 32022, nr. 3, p. 6.

hij¹² akkoord gaat met de leeftijdscontrole. De terminal maakt een fotografische afbeelding van de klant en zendt die naar een centrale elders in het land, waar een getrainde medewerker de leeftijdscategorie van de klant vaststelt. Die medewerker weet niet welk product en welke winkel bij de aankoop van de klant in het geding zijn. Wanneer de afbeelding op het scherm van de medewerker verschijnt, kan die kiezen uit vier opties: (1) de aankoop wordt goedgekeurd omdat de klant duidelijk volwassen is, dat wil zeggen: onmiskenbaar geen tiener meer; (2) de aankoop wordt afgekeurd omdat de klant duidelijk een kind is of een vermomming draagt waardoor de juiste leeftijd niet kan worden vastgesteld; (3) de klant moet een identiteitsbewijs overleggen omdat er twijfel is over de leeftijdscategorie; (4) de klant wordt verzocht om een andere positie in te nemen ten opzichte van de terminal zodat een betere foto genomen kan worden. In het laatste geval volgt een nieuwe beoordeling, waarbij de medewerker opnieuw de keuze heeft uit de vier genoemde opties.

Wordt een klant (via een tekst op de terminal of een gesproken bericht) naar zijn ID gevraagd, dan plaatst hij dat op de terminal. De terminal maakt een fotografische afbeelding en zendt die naar de centrale. Daar controleert een medewerker (mogelijk een andere dan die in eerste instantie) het ID aan de hand van de foto van de klant en enkele algemene geldigheidskenmerken van het type ID in kwestie. Vervolgens bepaalt hij de exacte leeftijd van de klant, waarna deze wordt ingedeeld in een van de volgende drie categorieën: (a) 18 jaar of ouder, (b) 16 of 17 jaar oud en (c) jonger dan 16. Als de klant geen ID toont, of als het ID verlopen is, anderszins ongeldig of van iemand anders, wordt de aankoop afgekeurd.

Na de leeftijdsbeoordeling in de centrale gaat er een enkelvoudig signaal – goedkeuring aankoop 18+, goedkeuring aankoop 16+ of afkeuring – terug naar de kassa in de betrokken winkel. Afhankelijk van de specifieke leeftijdsgrens voor het product in kwestie geeft de kassa het product vervolgens wel of niet vrij. In het ene geval deblokkeert de kassa automatisch en wordt de aankoop geregistreerd op de kassabon. In het andere geval moet de aankoop door de persoon achter de kassa worden geannuleerd, voordat deze verder kan met het volgende product of de volgende klant.

Aankopen die aan leeftijdsgrenzen zijn gebonden kunnen dus niet worden afgerond (geregistreerd op de kassabon en afgerekend) zonder autorisatie vanuit de centrale. Daarmee werkt het Ageviewers-systeem fundamenteel anders dan de traditionele methode van leeftijdsbeoordeling in de winkel zelf. Door de beoordeling op afstand en de koppeling aan de kassa kan het resultaat van de leeftijdscontrole op geen enkele wijze, bedoeld of onbedoeld (denk aan commerciële overwegingen, het matsen van bekenden, vrees voor gedoe in de winkel of na werktijd, onvoldoende bekendheid met de wettelijke regels, onachtzaamheid e.d.) door het winkelpersoneel worden beïnvloed. Omgekeerd is de kans dat een medewerker in de centrale een bekende moet beoordelen en met diens leeftijd zou kunnen sjoemelen, uit de aard der zaak al buitengewoon klein. Die kans wordt nog verder ver-

12 Of zij. Korthedshalve wordt hier steeds de hij-vorm gebruikt.

kleind doordat de binnenkomende verzoeken om leeftijdsbeoordeling at random worden verdeeld over de medewerkers in de centrale.¹³

3.2 Databestand

Ons databestand omvat alle verzoeken om leeftijdscontrole die in de loop van 2011 in het kader van de aankoop van alcoholische dranken vanuit de 74 aangesloten slijterijen werden voorgelegd aan het Ageviewers-systeem. Het databestand is een logboek van de activiteiten in de centrale. Het geeft voor ieder verzoek de naam van de betrokken slijterij, de datum en het tijdstip, de verschillende stappen die bij de leeftijdscontrole zijn doorlopen en de uiteindelijke beslissing (goedkeuring aankoop 18+, goedkeuring aankoop 16+, afkeuring). Het bestand bevat geen persoonsgegevens, noch informatie over de eigenlijke aankopen (product, prijs, aantal).

Het databestand is buitengewoon interessant omdat het ons een direct inzicht kan geven in de omvang van de alcoholaankopen door minderjarigen, waar eerdere studies moesten volstaan met schattingen op basis van min of meer incidenteel *mystery shopping* onderzoek of op basis van enquêtes met door jongeren zelf gerapporteerde gegevens. Wel dienen we bedacht te zijn op de mogelijke gedragsreacties van minderjarige klanten zodra de leeftijdscontrole op afstand in een winkel een feit is. Het is dan ook gewenst om in elke winkel het patroon van de alcoholaankopen te kunnen volgen vanaf het moment van de ingebruikneming van Ageviewers. Het Ageviewers-systeem als zodanig is geïntroduceerd in 2008 en sindsdien verder ontwikkeld om automatisch elke actie en beslissing van de medewerkers in de centrale te kunnen vastleggen. Van de 74 slijterijen die in 2011 op enig moment bij het systeem waren aangesloten, hadden 7 het systeem reeds eerder ingevoerd, in een tijd dat de leeftijdsbeoordelingen nog niet automatisch werden vastgelegd. Omdat we van deze 7 slijterijen niet het volledige patroon van de alcoholaankopen sinds de ingebruikneming van Ageviewers kunnen volgen, hebben we ze uit ons bestand weggelaten. We concentreren ons op de 67 slijterijen die in de loop van 2011 in zee zijn gegaan met Ageviewers. In totaal gaat het daarbij om 367.346 alcoholaankopen met leeftijdscontrole op afstand.

Aangetekend moet worden dat de 67 slijterijen zich op basis van vrijwilligheid hebben aangesloten. Het gaat om onafhankelijke slijterijen in particuliere handen, dus niet om filialen van landelijke ketens. Het heeft er verder alle schijn van (harde cijfers ontbreken) dat de jaarlijkse omzet in deze drankwinkels wat kleiner is dan in de gemiddelde Nederlandse slijterij (zo'n € 500.000). Uit een en ander volgt dat onze slijterijen geen representatieve steekproef vormen. Wel kan worden opgemerkt dat de slijterijen over het hele land verspreid liggen, van noord tot zuid en van oost tot west, zowel in steden als in plattelandsregio's.

13 Bij leeftijdscontrole op afstand is de bescherming van de persoonsgegevens van de klanten een apart punt van zorg. Het Ageviewers-systeem voldoet volledig aan de CBP-richtlijnen ter zake, doordat (1) legitimatie wordt gevraagd in het kader van een expliciete wettelijke verplichting, (2) de klanten nadrukkelijk toestemming moeten geven en (3) na de leeftijdscontrole geen foto's of andere privacygevoelige persoonsgegevens worden opgeslagen.

Verder moet worden opgemerkt dat de 67 slijterijen op verschillende momenten in de loop van 2011 aansluiting hebben gezocht, sommige reeds in de eerste maand(en), andere pas later tot in oktober toe. Van die 67 hebben er 15 de deelname aan het Ageviewers-systeem na korte of langere tijd, uiteenlopend van één week tot verscheidene maanden, weer beëindigd. Het gevolg is dat de leeftijdscontroles in ons databestand weliswaar over het gehele jaar gespreid zijn, maar niet gelijkmatig; de tweede helft van het jaar is duidelijk oververtegenwoordigd.

4 Resultaten

4.1 *Alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens: een schatting op basis van het databestand*

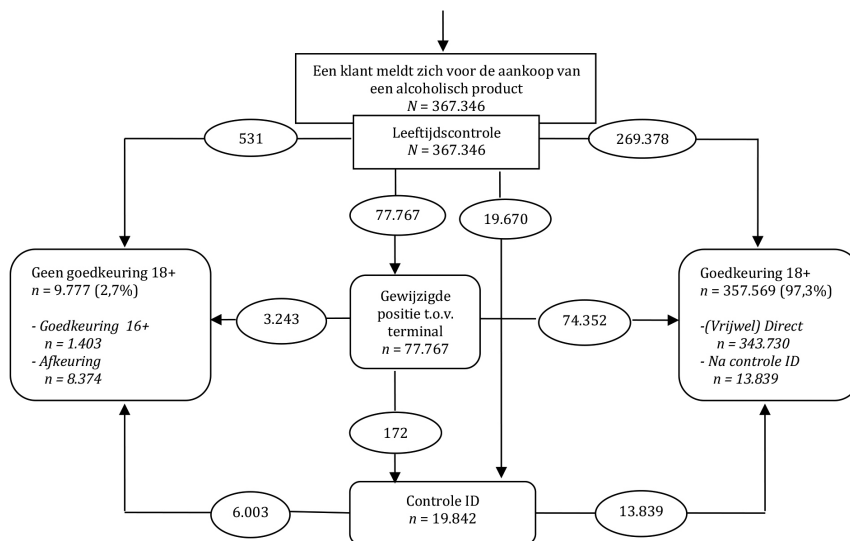
Zoals aangegeven, omvat ons databestand 367.346 gevallen waarin klanten alcoholische drank wilden kopen in een bij Ageviewers aangesloten slijterij. Om te kunnen afrekenen moesten de klanten meewerken aan leeftijdscontrole op afstand. De aankopen vonden plaats in 2011, dus onder de oude leeftijdsgrenzen van 18 jaar voor sterke drank en 16 jaar voor zwakalcoholische drank.

Afgaande op de eerste foto kregen 269.378 klanten (73,3%) onmiddellijk goedkeuring, omdat ze duidelijk volwassen waren. In 77.767 gevallen kreeg de klant het verzoek (soms herhaald) om een andere positie in te nemen ten opzichte van de terminal, zodat een betere foto gemaakt kon worden. Op basis daarvan werden nog eens 74.352 aankopen goedgekeurd. In totaal kregen zo 343.730 klanten (93,6%) binnen luttele seconden een goedkeuring voor 18+ aankopen.

Daartegenover stonden 531 klanten waarvan de aankoop direct op basis van de eerste foto werd afgekeurd. Nog eens 3.243 aankopen werden afgekeurd na een verzoek (soms herhaald) om de positie ten opzichte van de terminal te veranderen. De aankopen werden afgekeurd omdat de klant duidelijk een kind was, een vermomming droeg of het maken van een bruikbare foto belemmerde (denk aan een hand voor de camera of het innemen van een gedraaide positie).

De overige 19.842 klanten (5,4%) kregen het verzoek om een ID te overleggen, ofwel direct na de eerste foto ofwel na een herhaald verzoek (19.670 respectievelijk 172 gevallen). Als gevolg van de controle van het identiteitsbewijs kregen 13.839 klanten alsnog goedkeuring voor 18+ aankopen, de overige 6.003 klanten kregen die goedkeuring niet. De laatstgenoemde klanten waren te jong, konden of wilden geen ID laten zien, hadden een verlopen of ongeldig ID of gebruikten het ID van iemand anders.

Het stroomschema in figuur 1 vat de resultaten samen.

Figuur 1 *Stroomschema van de 367.346 leeftijdscontroles op afstand*

Zoals de figuur laat zien, zijn uiteindelijk $531 + 3.243 + 6.003 = 9.777$ klanten niet als 18+ geïnclassificeerd. Deze klanten kregen dus geen goedkeuring om sterke drank te kopen. De redenen waren verschillend. In een deel van de gevallen stelde de leeftijdsbeoordelaar op afstand eenduidig vast dat de klant te jong was. In een ander deel van de gevallen belemmerde de klant een juiste beoordeling van zijn leeftijd. Gezien de algemene ID-draagplicht voor alle Nederlanders van 14 jaar en ouder betekent dat laatste naar alle waarschijnlijkheid dat de klant niet de vereiste leeftijd had. Hoe dan ook, de leeftijdsbeoordelaar kon niet voldoen aan de wettelijke eis om bij twijfel de leeftijd vast te stellen aan de hand van een geldig ID. Voor beide soorten gevallen werden de alcoholische aankopen terecht afgekeurd ($n = 8.374$).

Er is echter een subgroep van klanten waarbij het niet zeker is dat de klanten te jong waren. Daarbij gaat het om de 1.403 klanten met een goedkeuring 16+. Als deze klanten uit waren op het kopen van sterke drank, zou de kassa de aankoop hebben geblokkeerd. Maar als ze zwakalcoholische drank wilden kopen (bier, wijn), zou de aankoop door de kassa zijn geaccepteerd. Helaas hebben we geen gegevens over de aankopen zelf; die zijn bij Ageviewers niet bekend. We weten dus niet welke producten in het geding waren. Meer in het bijzonder weten we niet hoeveel van de 16+ klanten uit waren op het kopen van sterke drank en hoeveel geïnteresseerd waren in zwakalcoholische dranken. Om bij onze schatting aan de veilige kant te blijven, zullen we aannemen dat alle 1.403 aankopen van 16+-klanten in ons databestand betrekking hadden op zwakalcoholische drank en om die reden door de kassa's in de slijterijen zijn geaccepteerd.

Al met al concluderen we dat de 367.346 leeftijdscontroles hebben geleid tot het afkeuren van $9.777 - 1.403 = 8.374$ alcoholische aankopen.

Ons databestand beslaat het jaar 2011. De 67 slijterijen hadden het Ageviewers-systeem echter niet het gehele jaar in gebruik. Sommige slijterijen introduceerden het systeem reeds vroeg in het jaar, andere volgden pas later. Niet alle slijterijen gebruikten het systeem tot het eind van het jaar, sommigen stopten er op enig moment weer mee. Daarbij komt dat de slijterijen vanwege zon- en feestdagen en soms een tweede wekelijkse sluitingsdag niet alle dagen open waren. In totaal maakten de 67 slijterijen gedurende 7.483 openingsdagen gebruik van Ageviewers. Op deze 7.483 openingsdagen werden door de leeftijdscontrole op afstand 8.374 alcoholische aankopen geblokkeerd. Dat komt neer op gemiddeld 1,12 alcoholische aankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag.

4.2 *Alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens: robuustheid van het resultaat*

Om verschillende redenen vormt het gemiddelde aantal van 1,12 alcoholische aankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag een onderschatting.

Om te beginnen tekenen we aan dat 1,12 het gemiddelde is voor de gehele periode dat de 67 slijterijen in ons databestand gebruik maakten van Ageviewers. Nu is te verwachten dat jongeren die een of twee keer tegen de lamp zijn gelopen voor aankopen onder de leeftijdsgrens en dus onverrichterzake de slijterij hebben moeten verlaten, in het vervolg op zoek gaan naar andere mogelijkheden om aan alcohol te komen. Naar verwachting zal de frequentie van het aantal aankopen onder de leeftijdsgrens dan ook afnemen, naarmate het gebruik van leeftijdscontrole op afstand beter bekend raakt onder de jeugdige clientèle van de slijterij. Als we onze data zodanig herschikken dat ze de alcoholaankopen geven in de eerste week na installatie van Ageviewers in de betrokken slijterijen, de tweede week, en zo voort, blijken de resultaten geheel in lijn te zijn met de verwachting. Het gemiddelde aantal alcoholische aankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag daalt van 1,91 in de eerste week na ingebruikneming van Ageviewers, via 1,44 in week twee, 1,26 in week drie en 1,17 in week vier, tot een min of meer stabiele 1,01 in week 5 en volgende. Waarschijnlijk geeft het getal van 1,91 voor de eerste week een betere schatting van de frequentie van alcoholische aankopen onder de leeftijdsgrens dan ons gemiddelde van 1,12.¹⁴

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de 67 slijterijen van ons databestand geen representatieve steekproef vormen. De indruk bestaat dat ze qua jaarlijkse omzet wat kleiner zijn dan de gemiddelde Nederlandse slijterij. Naar alle waarschijnlijkheid is de frequentie van aankopen onder de leeftijdsgrens in

14 Op grond van de bevindingen in deze alinea is te verwachten dat de ingebruikneming van Ageviewers in een bepaalde slijterij zal leiden tot een zekere overloop van jeugdige klanten naar andere verkooppunten in de buurt. Gezien de landelijke spreiding is bij een dergelijke overloop echter geen van de andere slijterijen uit ons databestand betrokken, zodat van een mogelijke vertekening door dit effect binnen het databestand geen sprake is.

onze 67 slijterijen dan ook wat lager dan gemiddeld. Helaas hebben we geen harde gegevens om de orde van grootte van dit effect te bepalen.

Een ander punt is dat onze 67 slijterijen op basis van vrijwilligheid hebben gekozen voor leeftijdscontrole via Ageviewers. Aangenomen kan worden dat deze zaken meer dan gemiddeld geneigd zijn om de leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol ter harte te nemen, hetzij op grond van morele en sociale overwegingen, hetzij uit angst voor sancties. Als dat ook al voor de invoering van Ageviewers het geval was en de jeugdige clientèle daarvan op de hoogte was, zal de frequentie van alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens in deze slijterijen over de hele linie onder het gemiddelde van de bedrijfstak liggen. Helaas beschikken we niet over gegevens voor andere slijterijen om de orde van grootte van dit effect met enige precisie te kunnen bepalen. Maar we kunnen wel de relevantie van het effect zichtbaar maken. We brengen in dat verband in herinnering dat een aantal slijterijen op enig moment in de loop van 2011 weer is gestopt met Ageviewers. Het is aannemelijk dat de 52 zaken die zijn doorgegaan met Ageviewers uit zichzelf trouwer zijn in de naleving van de leeftijdsgrenzen dan de 15 slijterijen die weer zijn gestopt. Bij vergelijking van de twee groepen blijkt er inderdaad een verschil te zijn in de toestroom van jeugdige klanten. Het gemiddelde aantal alcoholische aankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag ligt in de groep van 52 duidelijk lager dan in de groep van 15: 1,07 versus 1,50. Dat laatste getal van 1,50 geeft waarschijnlijk een beter beeld van de gemiddelde frequentie van alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens in de bedrijfstak dan onze schatting van 1,12.

Wat betreft de representativiteit van onze steekproef wijzen we er verder nog op dat de openingsdagen scheef verdeeld zijn over het jaar; de tweede helft van het jaar is duidelijk oververtegenwoordigd. Om te kijken of dit ons resultaat heeft beïnvloed, hebben we de frequentie van alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens berekend voor verschillende deelperioden van 2011. We hebben daarbij voor elke slijterij de gegevens over de eerste vier weken na ingebruikneming van Ageviewers weggelaten, om vertekening door het specifieke aankooppatroon in die beginweken te voorkomen. Het gemiddeld aantal alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag varieert over het jaar, ruwweg tussen 0,8 en 1,5. De hogere waarden zijn min of meer gelijk verdeeld over het jaar en geconcentreerd rond schoolvakanties. Er is geen aanwijzing dat de scheve verdeling van openingsdagen in het databestand enige invloed heeft gehad op onze gemiddelde schatting van 1,12.

In de derde plaats moet worden vastgesteld dat het Ageviewers-systeem zelf niet 100% waterdicht is. Het systeem controleert identiteitsbewijzen aan de hand van de foto van de klant en een set van algemene geldigheidskenmerken. Maar Nederland kent niet de mogelijkheid om voor de controle van een ID terug te vallen op een database van de overheid. Het is dus denkbaar dat er valse ID's door de controle glijpen. Voor zover dat aan de orde is, ligt de feitelijke frequentie van alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens hoger dan wij op basis van het databestand hebben geschat. Vermoedelijk zal het overigens met dit verschijnsel zo'n vaart niet lopen, omdat het maken van een geslaagde vervalsing op dit moment niet of

nauwelijks loont; jongeren hebben immers voldoende andere mogelijkheden om aan alcohol te komen.

Verder is er geen onafhankelijk toezicht op de werkwijze in de Ageviewers-centrale. De standaarden voor de leeftijdsbeoordeling van (de foto van) de klanten zouden te soepel kunnen zijn. Een eerste onderzoek met behulp van mystery shopping heeft echter aannemelijk gemaakt dat dit effect gering is. Met een nalevingspercentage van 96% bleek het systeem opmerkelijk goed te functioneren.¹⁵

Ten slotte brengen we in herinnering dat we van alle 1.403 aankopen door 16+-klanten in ons databestand hebben verondersteld dat ze betrekking hadden op zwakalcoholische drank en om die reden door de kassa's in de slijterijen zijn geaccepteerd. We maakten die veronderstelling om aan de veilige kant te blijven. Aangetekend kan echter worden dat Nederlandse jongeren bier en wijn in het algemeen in supermarkten kopen, omdat die producten daar duidelijk goedkoper zijn dan in slijterijen. Het is dan ook aannemelijk dat de meeste 16+-aankopen in slijterijen betrekking hadden op sterke drank en de facto door de kassa's zijn geblokkeerd omdat de kopers niet de vereiste leeftijd hadden. Voor zover dat inderdaad het geval was, moet het gemiddelde van 1,12 naar boven worden bijgesteld, mogelijk zelfs tot 1,31.¹⁶

Dat geldt zeker als we de bevindingen op basis van het databestand uit 2011 doortrekken naar 2014. Door de verhoging van de leeftijdsgrens voor zwakalcoholische dranken zou er vandaag de dag geen twijfel zijn over de status van de 1.403 alcoholische aankopen door 16+-klanten. Al deze aankoopogingen, ongeacht of ze betrekking hadden op sterke dan wel zwakalcoholische drank, zouden nu geblokkeerd worden omdat de kopers niet de vereiste leeftijd hebben.

Samengevat kunnen er verschillende kanttekeningen worden geplaatst bij onze gemiddelde schatting van 1,12 alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag. Bij nadere beschouwing wijzen al die kanttekeningen echter in een en dezelfde richting: wanneer de schatting van 1,12 vertekend is, is het een *onderschatting* van de feitelijke frequentie van alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens in Nederlandse slijterijen. De feitelijke waarde zou heel wel 1,91 kunnen zijn, alleen al afgaande op de gedragsaanpassing van jongeren na de ingebruikneming van Ageviewers, en valt mogelijk nog hoger uit als ook de andere kanttekeningen verdisconteerd zouden kunnen worden.

4.3 Alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens: ophoging naar een landelijk totaal

Als we aan de veilige kant blijven en aannemen dat het gemiddelde van 1,12 alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens per openingsdag voor alle slijterijen in

15 J.J. van Hoof, J.F. Gosselt & M.D.T. de Jong, Shop floor compliance with age restrictions for tobacco sales: Remote versus in-store age verification, *Journal of Adolescent Health* 46(2) 2010, p. 197-199.

16 Als alle 1.403 aankopen betrekking hadden op sterke drank, wordt de ratio $(8.374 + 1.403) / 7.483 = 1,31$.

Nederland geldt, kunnen we een schatting maken van het totale aantal alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens in deze categorie zaken.

Nederland kent op dit moment 2.800 slijterijen (zie par. 2.1). Rekening houdend met zon- en feestdagen zijn deze zaken gemiddeld zo'n 300 dagen per jaar open. Vermenigvuldigen levert een totaal aantal openingsdagen van $300 \times 2.800 = 840.000$. Het totale aantal alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens dat zou worden ontdekt en geblokkeerd als alle slijterijen gebruik zouden maken van Ageviewers, kan dan worden gesteld op – ten minste – $1,12 \times 840.000 = 940.000$.

Daarnaast zijn er de (te) jeugdige alcoholaankopen die niet ontdekt en geblokkeerd zouden worden omdat ook leeftijdscontrole op afstand niet waterdicht is. Eerder gememoreerd is reeds de studie die voor Ageviewers een nalevingspercentage van 96% heeft gevonden. Dat percentage kwantificeert de onvolkomenheden in het systeem zelf. Daarnaast zou er – waarschijnlijk in geringe mate – sprake kunnen zijn van een succesvol gebruik van valse ID's. Op grond van het nalevingspercentage kan het aantal (te) jeugdige alcoholaankopen dat niet ontdekt wordt, worden geschat op – ten minste – 40.000.¹⁷

Combineren we de cijfers, dan kan worden geconcludeerd dat ten minste 980.000 keer per jaar klanten onder de leeftijdsgrens alcoholaankopen proberen te doen in Nederlandse slijterijen.

5 Alcoholconsumptie door de Nederlandse jeugd

Ons empirische resultaat op basis van het Ageviewers-databestand is van belang omdat het de eerste keer is dat een onderzoek een *directe* ingang heeft om de problematiek van het alcoholgebruik onder jongeren in kaart te brengen. Eerdere studies maakten voor een deel gebruik van min of meer kleinschalig mystery shopping-onderzoek. Dat type onderzoek is buitengewoon nuttig omdat het aantoont dat jeugdigen in de praktijk van alle dag, ondanks het wettelijke verbod, ruim toegang hebben tot alcoholische drank. Het vertelt ons echter niet in hoeverre jeugdigen daadwerkelijk gebruik maken van die toegang. Ander onderzoek was gebaseerd op enquêtes onder jongeren en winkелеigenaren. De resultaten daarvan zijn nuttig omdat ze een indruk geven van het feitelijke alcoholgebruik. Tegelijk echter is er twijfel over de betrouwbaarheid van de resultaten. Immers, de respondenten kunnen allerlei redenen hebben om de problematiek te bagatelliseren (uit angst voor repercuussies) of juist te overdrijven (om stoer te zijn). Daaraan moet worden toegevoegd dat ons eigen resultaat evenmin een perfect beeld geeft. Het Ageviewers-systeem levert namelijk wel data over het aantal aankoopopgingen van alcoholische producten, maar niet over de aard en het aantal van die producten.

17 Stel het aantal niet ontdekte (te) jeugdige alcoholklanten op X . Als 940.000 alcoholaankopen onder de leeftijdsgrens wel ontdekt worden, is het nalevingspercentage gelijk aan $940.000 / (940.000 + X)$. X volgt dan uit $940.000 / (940.000 + X) = 0,96$.

We hebben dus drie verschillende typen bronnen om de alcoholconsumptie door de Nederlandse jeugd te bestuderen, die elk slechts een deel van de werkelijkheid vangen. We zouden het daarbij kunnen laten. Interessanter is om te bezien of we de beschikbare gegevens zodanig kunnen combineren dat er een totaalbeeld ontstaat dat wel betrouwbaar kan worden geacht. We nemen daarvoor twee verschillende ingangen.

De eerste ingang is ons eigen resultaat dat (te) jeugdige klanten ten minste 980.000 keer per jaar alcoholaankopen proberen te doen bij Nederlandse slijterijen. Zouden al deze slijterijen zijn aangesloten op het Ageviewers-systeem, dan zou 96% van de aankopen worden geblokkeerd. In werkelijkheid echter is het gebruik van leeftijdscntrole op afstand in Nederlandse slijterijen een uitzondering. Volgens mystery shopping-onderzoek ligt het gemiddelde nalevingspercentage in slijterijen bij de traditionele leeftijdscntrole in de winkel tussen de 11 en 50%.¹⁸ Als we uitgaan van het laatste, want meest recente, cijfer zouden in de huidige situatie 50% van de 980.000 aankoop pogingen succesvol verlopen. Dat levert een schatting op van 490.000 jeugdige alcoholaankopen per jaar in slijterijen.

Naast slijterijen zijn er nog heel veel andere verkooppunten om aan alcohol te komen. Het marktaandeel van slijterijen op de totale markt voor thuisgebruik bedraagt 30%.¹⁹ Onder jeugdigen zal dat marktaandeel in ieder geval niet hoger liggen. Immers, bij supermarkten en andere verkooppunten is het nalevingspercentage van de leeftijdsgrenzen lager,²⁰ zodat jongeren daar minder vaak bot vangen. En de prijzen zijn er in het algemeen lager, zeker voor bier. Nemen we die 30% marktaandeel als uitgangspunt, dan kan het totale aantal jeugdige alcoholaankopen voor thuisgebruik worden geschat op 1,6 miljoen. Omdat we in alle stadia van deze berekening aan de veilige kant zijn gaan zitten, kan dit aantal als een absolute ondergrens worden beschouwd.

Resteert nog de omrekening van aantallen aankopen naar aantallen (standaard)glazen alcohol. Zoals al eerder opgemerkt bevat het Ageviewers-databestand geen gegevens over de aard en het aantal van de alcoholische producten die de jongeren wilden kopen. We kunnen niet meer dan speculeren om enig zicht te krijgen op de orde van grootte. Jongeren zullen, bij gebrek aan vervoeren opslagfaciliteiten, in het algemeen voor direct gebruik kopen. Denk aan een paar breezers, een sixpack met blikjes bier, een fles likeur of rum om mee te mixen. Dat suggereert dat het bij een gemiddelde aankoop om een tiental glazen alcohol zou kunnen gaan. Kortom, bij de jeugdige aankopen voor thuisgebruik zijn al gauw 16 miljoen (standaard)glazen alcohol in het spel.

18 J.F. Gosselt, J.J. van Hoof, M.D.T. de Jong & S. Prinsen, *Mystery Shopping and Alcohol Sales: Do Supermarkets and Liquor Stores Sell Alcohol to Underage Customers?*, *Journal of Adolescent Health* 2007, 41(3), p. 302-308; Van Hoof & Krokké 2011.

19 M. Mosselman, *De slijtersbranche gepositioneerd*, Den Haag: Hoofdbedrijfschap Detailhandel 2003, p. 15.

20 Van Hoof & Krokké 2011.

De tweede ingang wordt gevormd door een landelijke enquête naar het alcoholgebruik onder scholieren onder regie van het Trimbos-instituut. Uit de resultaten kan worden afgeleid dat jongeren van 12 t/m 17 jaar gemiddeld zo'n 3,8 glazen alcohol per week drinken, ofwel 200 glazen per jaar.²¹ Nederland telde in 2011 circa 200.000 jeugdigen in iedere jaargang van 12 t/m 17, dus 1,2 miljoen in totaal.²² Daarmee komt het totale alcoholgebruik onder jeugdigen, volgens eigen zeggen, uit op zo'n 240 miljoen glazen per jaar.

Die alcohol is voor een substantieel gedeelte afkomstig van familie en vrienden. Maar de jongeren kopen ook zelf regelmatig alcohol. Volgens de genoemde enquête koopt zo'n 40% van de scholieren in de leeftijdscategorie van 12 t/m 17 jaar de alcohol meestal zelf.²³ Een andere bron meldt dat 30% van de alcoholconsumptie door jeugdigen zelf gekocht is.²⁴ Als we het laatste getal aanhouden omdat de vraagstelling iets meer ter zake is, zouden jongeren in Nederland jaarlijks zo'n 72 miljoen glazen alcohol voor eigen rekening kopen.

Die 72 miljoen glazen worden deels in de horeca gekocht voor gebruik ter plaatse, deels in slijterijen, supermarkten en andere levensmiddelenzaken voor thuisgebruik. Op grond van de weinige cijfers die beschikbaar zijn, kan het aandeel van de horeca op 55% tot 75% worden gesteld.²⁵ Uitgaande van het gemiddelde van die twee percentages volgt dan als conclusie dat jeugdige klanten in slijterijen, supermarkten en andere levensmiddelenzaken jaarlijks voor zo'n 25 miljoen glazen alcohol inslaan voor thuisgebruik.

Vergelijken we tot slot de resultaten die we via de twee ingangen onafhankelijk van elkaar hebben berekend, dan blijken die goed te matchen. Dat draagt sterk bij aan de geloofwaardigheid van die resultaten. We concluderen dat jeugdige klanten er, ondanks de wettelijke leeftijdsgrens, in slagen om jaarlijks in slijterijen, supermarkten en levensmiddelenzaken ten minste 1,6 miljoen alcoholische aankopen te doen, en daarmee zo'n 25 miljoen glazen alcohol voor thuisgebruik te scoren.

6 Handhaving van de leeftijdsgrenzen

6.1 Traditionele aanpak

Zoals de cijfers in de vorige paragraaf hebben laten zien, doen jeugdige klanten met grote regelmaat alcoholaankopen. Mystery shopping heeft overtuigend aangetoond dat klanten onder de leeftijdsgrens weinig problemen tegenkomen, als ze eropuit gaan om alcoholische drank voor thuisgebruik in te slaan.²⁶ Gemiddeld kost hun dat nog geen 10 minuten (inclusief reistijd), slechts 2 minuten meer dan

21 Berekend op basis van Verdurmen e.a. 2012, bijlage tabel 4.8.

22 CBS, Statline.

23 Verdurmen e.a. 2012, tabel 4c.

24 Van der Lely e.a. 2012, tabel 6.

25 Van der Lely e.a. 2012, tabel 6 en Kamerstukken II 2011/12, 33341, nr. 3, p. 8. Met de kanttekening dat het tweede cijfer betrekking heeft op 16- en 17-jarigen.

26 Van Hoof & Gosselt 2013.

wanneer ze softdrinks willen kopen. Jongeren rapporteren dan ook buitengewoon hoge slaagkansen voor het kopen van alcohol in slijterijen, supermarkten en de horeca (89-96%).²⁷

Met dat laatste is niet gezegd, om misverstanden te voorkomen, dat de nalevingspercentages zo laag zijn. Een recente studie geeft voor slijterijen een gemiddeld nalevingspercentage van 50%, voor supermarkten 30% en voor de horeca 11%.²⁸ Het probleem is echter dat jongeren snel leren en het elders kunnen proberen als het in een bepaalde winkel niet blijkt te lukken. We kunnen dat met een eenvoudig voorbeeld illustreren. Stel dat alle jongeren in een omgeving wonen met drie verkooppunten van alcoholische drank: zeg, een slijterij, een supermarkt en een café. Neem verder aan dat het gemiddelde nalevingspercentage in deze typen verkooppunten respectievelijk 50, 30 en 11% is. Voor jongeren die nieuw zijn in een bepaalde omgeving is de naleving in elk verkooppunt een random variabele. Als de jongeren willekeurig de drie verkooppunten afgaan, is de a priori kans dat ze in de eigen omgeving alcohol kunnen krijgen 98,4% ($1 - 0,5 \times 0,3 \times 0,11$). Maar na enkele keren uitproberen weten ze waar ze beter wel en niet heen kunnen en verdwijnt het random karakter.²⁹ Na die verkenningsperiode weet 98,4% van de jongeren waar ze in de eigen omgeving alcohol kunnen scoren; de overige 1,6% heeft bij alle verkooppunten in de eigen omgeving bot gevangen en moet voor alcohol naar elders.

Dat de wettelijke leeftijdsgrens slechts bij 11 tot 50% van de verkooppunten wordt nageleefd, een duidelijke minderheid dus, is vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt alleszins begrijpelijk. De verkoop aan jonge klanten genereert inkomsten, zowel direct als op langere termijn. Daar staan slechts geringe kosten tegenover als gevolg van de handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen.

Het meest recente inspectieverslag van de NVWA³⁰ meldt dat er in 2010 over het hele land 8.700 inspecties werden uitgevoerd om de naleving van de leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol te controleren. Om die handhavingsspanningen in perspectief te zetten, brengen we in herinnering dat Nederland in totaal zo'n 61.000 verkooppunten voor alcohol telt. Die verkooppunten zijn naar schatting gemiddeld zo'n 300 dagen per jaar open. Dat levert een totaal aantal verkoopdagen op van $300 \times 61.000 = 18,3$ miljoen. Er is dus welgeteld 1 leeftijdsinspectie op elke 2.100 verkoopdagen. De pakkans is dus zeer klein. Ook de verwachte waarde van de sanctie is buitengewoon gering. De leeftijdscontroles van de NVWA in 2010 resulteerden in 353 daadwerkelijke sancties. De sanctie

27 B. Bieleman, A. Kruijze & C. Zimmerman, Monitor alcoholverstreking jongeren 2011, Groningen-Rotterdam: IntraVal 2012, p. 16 en 19.

28 Van Hoof & Kroké 2011.

29 Tenzij de naleving in elk afzonderlijk verkooppunt een random karakter heeft, bijvoorbeeld doordat de ene medewerker rekkelijker is dan de andere, of doordat de naleving varieert met de omstandigheden (zijn er bijvoorbeeld getuigen in de winkel?).

30 Factsheet Handhaving Leeftijdsgrenzen Alcohol 2010, Eindhoven: NVWA 2011.

was ofwel een waarschuwing ofwel een bestuurlijke boete van (in beginsel) € 900.³¹ Houden we die € 900 bij gebrek aan beter als gemiddeld boetebedrag aan, dan vormden de 353 sancties voor de sector een kostenpost van in totaal zo'n € 320.000. Als dat bedrag wordt afgezet tegen het eerder berekende aantal van 72 miljoen aan jeugdigen verkochte glazen alcohol, blijkt het om minder dan een halve cent per glas alcohol te gaan, niet bepaald een bedrag waarvan een sterke afschrikkende werking uitgaat.

De rechtshandhaving vormt dus geen serieuze drempel voor de alcoholverkoop aan jeugdigen. De verkooppunten die desalniettemin de leeftijdsregels (b)lijken na te leven doen dat om andere redenen. Wellicht is de naleving ten tijde van de waarneming slechts een kwestie van toeval geweest. Het kan ook zijn dat de subjectieve beleving van het sanctierisico een drempel vormt. Mogelijk zijn er ook bezwaren van morele en sociale aard in het spel.

6.2 Alternatieven

Het relatieve gemak waarmee jeugdigen zelf alcohol kunnen kopen, roept de vraag op naar alternatieven voor het huidige beleid.

Een voor de hand liggende optie is het intensiveren van de handhavingsinspanningen. Interessant in dat verband is het besluit om de handhaving per 1 januari 2013 weg te halen bij de NVWA en over te dragen aan de gemeenten. Daarbij heeft de minister de verwachting uitgesproken dat gemeenten het toezicht efficiënter in zullen zetten en vaker toezicht zullen uitoefenen.³² Onduidelijk blijft wat met het eerste wordt bedoeld. Is de bureaucratie binnen de NVWA zoveel erger dan de bureaucratie bij de gemeenten dat de schaalvoordelen van gecentraliseerde expertise er niet tegen opwegen? Wat betreft de intensiteit van het toezicht gaat de minister ervan uit dat het aantal leeftijdscontroles na de overdracht zal toenemen met 15.000.³³ Daarnaast is per 1 januari 2013 de bestuurlijke boete bij overtreding van de leeftijdsgrenzen opgetrokken naar (in beginsel) € 1.360. Refererend aan de eerdere berekening zou dan de gemiddelde sanctie voor een onder de leeftijdsgrens verkocht glas alcohol kunnen oplopen tot zo'n 2 cent. Ook die sanctie lijkt nog niet prohibitief hoog. Bovendien moeten we afwachten of de intensivering van de handhaving meer is dan wishful thinking van de zijde van de minister. Tenslotte krijgen gemeenten dezer jaren meer taken overgedragen van het Rijk, zonder dat de middelen evenredig mee stijgen.

Een geheel andere optie is een verplichte, landelijke invoering van leeftijdscontrole op afstand à la het Ageviewers-systeem. Het komt ons daarbij voor dat die verplichting in eerste instantie het beste beperkt kan blijven tot de verkoop van alcohol voor thuisgebruik; toepassing van leeftijdscontrole op afstand in de

31 Onder omstandigheden (recidive binnen een jaar, een verkooppunt met 50 werknemers of meer) kan het boetebedrag op grond van de Bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet met 50 of 100% worden verhoogd. Niet bekend is in hoeverre dat in de praktijk van de handhaving aan de orde is.

32 Kamerstukken II 2008/09, 32022, nr. 3, p. 6.

33 Kamerstukken II 2008/09, 32022, nr. 3, p. 26.

horeca leidt waarschijnlijk tot (te) veel praktische problemen. Zoals we hiervoor hebben besproken is een systeem als Ageviewers zeer geschikt voor het blokkeren van jeugdige alcoholaankopen. Er is weliswaar geen garantie dat het systeem 100% effectief is, maar het is zodanig georganiseerd (de kassa blokkeert de aankoop totdat deze is vrijgegeven; de leeftjidsbeoordelaar op afstand heeft geen persoonlijke banden met de koper en de verkoper) dat de kans dat een jeugdige klant door de leeftjidscontrole glipt tot een minimum is gereduceerd. Bovendien wordt het (door de random roulatie van de leeftjidsbeoordelaars) voor jeugdige klanten onvoorspelbaar waar en wanneer ze door de controle kunnen glippen. Alcohol kopen voor thuisgebruik wordt een lange zoektocht met overwegend mislukkingen.

Naar schatting van de leverancier van Ageviewers zou uitrollen van een dergelijk systeem over alle Nederlandse verkooppunten van alcohol voor thuisgebruik (slijterijen, supermarkten, kaas- en viswinkels, tabaksspecialzaken, snackbars en afhaalrestaurants) *additionele kosten* met zich meebrengen van zo'n € 50 miljoen per jaar. Dat bedrag omvat zowel de afschrijving van de installatiekosten en de apparatuur als de jaarlijkse bedrijfskosten. Zo'n extra kostenpost zou, gezien de totale jaarlijkse alcoholomzet in deze winkels van ruim € 3 miljard,³⁴ een zeer bescheiden effect hebben op de prijskaartjes van alcoholische dranken.

Tegenover deze kosten staan maatschappelijke *baten*. In de eerste plaats kan worden *bespaard op handhaving* vanwege de overheid. Er kan immers worden volstaan met een simpele controle of de verkooppunten daadwerkelijk zijn aangesloten op het systeem, in combinatie met een controle in de centrale of de leeftjidsbeoordeling aldaar volgens de gestelde standaarden functioneert. Maar gezien de huidige – uiterst magere – intensiteit van de handhaving moeten we ons bij deze kostenbesparing niet al te veel voorstellen.³⁵

Het tweede effect betreft de *beschikbaarheid* van alcohol voor jeugdigen. Als alle verkooppunten van alcohol voor thuisgebruik effectief worden afgesloten voor klanten onder de leeftjidsgrens, zouden jeugdigen meer moeite moeten doen om aan alcohol te kopen. Internationaal onderzoek heeft overtuigend aangetoond dat het beperken van de beschikbaarheid van alcohol een goede manier is om de consumptie te beperken.³⁶ Maar daar moet eerlijkheidshalve wel bij worden aangetekend dat het effect op de beschikbaarheid beperkt zal zijn, zolang de leeftjidscontrole op afstand niet ook in de horeca wordt ingevoerd. Neem het eerdere voorbeeld, waarin werd aangenomen dat alle jongeren in een omgeving wonen met drie verkooppunten van alcohol: een slijterij, een supermarkt en een café. Met nalevingspercentages van respectievelijk 50, 30 en 11% kwam de slaagkans van jongeren op zoek naar alcohol uit op 98,4%. Bij verplichte invoering van leef-

34 Hoofdljnenbrief alcoholbeleid, Kamerstukken II 2007/08, 27565, nr. 35, p. 1.

35 Desgewenst kunnen de vrijgekomen middelen ook worden ingezet voor intensivering van de handhaving in de horeca, wat ten goede zou komen aan de twee volgende categorieën van baten.

36 Th. Babor e.a., *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and public policy*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 243-244, 249.

tijdscontrole op afstand zouden de nalevingspercentages in de slijterij en de supermarkt stijgen naar 96%. De slaagkans van jongeren op zoek naar alcohol daalt dan weliswaar met zo'n 9 procentpunt tot 89,9% ($1 - 0,96 \times 0,96 \times 0,11$), maar blijft op een hoog niveau zolang de naleving in de horeca niet verbetert.

Die constatering gaat echter voorbij aan het derde en belangrijkste effect van de leeftijdscontrole op afstand. Afgezien van incidentele missers in slijterijen, supermarkten en andere levensmiddelenzaken kunnen jongeren voor de aankoop van alcohol alleen nog maar terecht in de horeca. Dat betekent voor hun een substantiële stijging van de *effectieve prijs* van alcohol, waardoor het gebruik belangrijk zal worden teruggedrongen. We lichten dat voor een goed begrip nader toe. Een fles rum, wodka of whisky kan in een slijterij al worden gekocht voor zo'n € 20 en levert circa 20 standaardglazen alcohol op. Dat komt neer op, ruwweg, € 1 per glas. Voor sterke drank kan men ook terecht in de horeca, waar een glas al gauw € 4 kost. Door de invoering van leeftijdscontrole op afstand verandert hierin voor volwassen klanten niets, zij kunnen nog steeds kiezen uit beide kanalen; hooguit is er een zeer bescheiden prijsstijging vanwege de extra kosten van de leeftijdscontrole. Voor jeugdige klanten wordt de situatie wel fundamenteel anders. Zij hebben niet langer toegang tot de glazen van € 1 via de slijterij, maar zijn aangewezen op de glazen van € 4 in de horeca. Voor hen wordt sterke drank effectief dus vier keer zo duur. Iets soortgelijks gebeurt ten aanzien van zwakalcoholische dranken. Bier kan in de vorm van flesjes of blikjes worden gekocht in slijterijen, maar ook – en minstens zo goedkoop – in supermarkten en andere levensmiddelenzaken. In geval van een A-merk kost bier normaal gesproken zo'n € 0,50 per flesje; maar het kan ook aanzienlijk goedkoper bij acties of in geval van een B-merk. Daar staat tegenover dat een glas bier in de horeca al gauw € 2 of meer kost. Wanneer jeugdige klanten niet langer voor het kopen van bier terecht kunnen in slijterijen en levensmiddelenzaken, maar alleen nog in de horeca, stijgt ook de effectieve prijs van bier voor hen met – ten minste – een factor 4.

Natuurlijk zullen jeugdige klanten de beperkte beschikbaarheid en de effectieve prijsstijging proberen te omzeilen door een (vergroot) beroep te doen op (oudere) vrienden en familie. En ze zullen daar ongetwijfeld tot op zekere hoogte ook in slagen. Tegelijk echter levert internationaal onderzoek voldoende bewijs om te kunnen concluderen dat een verhoging van de (effectieve) prijs van alcohol, samen met een beperking van de beschikbaarheid, een van de sterkste instrumenten is om de omvang en de nadelige gevolgen van de alcoholconsumptie terug te dringen.³⁷ De precieze omvang van het effect kan niet worden bepaald bij gebrek aan toepasselijk Nederlands onderzoek. Wel kan worden gewezen op internationale schattingen van de prijselasticiteit van alcoholgebruik. Die prijselasticiteit brengt tot uitdrukking hoe gevoelig de vraag is voor prijsveranderingen, meer in het bijzonder: met hoeveel procent de aangekochte hoeveelheid alcohol daalt per procent prijsstijging. De internationale schattingen lopen uiteen, maar grosso modo is de elasticiteit van de totale vraag naar alcohol -0,5 op de korte termijn en

37 Babor e.a. 2010, p. 242-243.

-0,8 op de lange termijn. Bovendien is gebleken dat adolescenten en probleemdrinkers minstens zo gevoelig zijn voor prijsverhogingen als anderen.³⁸

Combineren we de cijfers uit het voorgaande (ten minste een verviervoudiging van de effectieve prijs van alcohol en een prijselasticiteit van ten minste -0,5), dan kan worden vastgesteld dat de verplichte invoering van een systeem als Ageviewers een substantiële rem zal zetten op de alcoholaankopen van jeugdige klanten voor thuisgebruik.³⁹ Dat kan op zijn beurt leiden tot een niet onbelangrijke reductie van de maatschappelijke schade door overmatig alcoholgebruik. De meest recente schatting van de maatschappelijke kosten van alcoholgebruik in Nederland dateert van 2001 en komt uit op een bedrag van € 3,1 miljard.⁴⁰ Jeugdigen zijn vanzelfsprekend maar een deel van het totale maatschappelijke probleem, maar wel een relatief belangrijk deel. Overmatig alcoholgebruik op jonge leeftijd kan immers ernstige gevolgen hebben voor de fysieke en mentale gezondheid, voor de schoolprestaties en voor de latere productiviteit. Bovendien is alcohol verslavend: wie als jeugdige meer drinkt, zal ook later gemiddeld genomen meer drinken.

Samenvattend concluderen we dat de verplichte landelijke invoering van een systeem à la Ageviewers voor leeftijdscntrole op afstand een zeer bruikbaar instrument is om de alcoholaankopen van jeugdigen effectief af te remmen. Een volledig uitgewerkte maatschappelijke kosten-batenanalyse zal moeten aantonen dat de maatschappelijke baten inderdaad groter zijn dan de kosten van zo'n € 50 miljoen per jaar. De voortekenen lijken echter gunstig. Daar komt nog bij dat een eenmaal ingevoerd systeem van leeftijdscntrole op afstand in supermarkten en andere levensmiddelenbedrijven (inclusief tabaksspecialzaken) ook gebruikt kan worden voor de controle van de leeftijdsgrens voor tabaksaankopen.

7 Conclusies

Uit mystery shopping-onderzoek was reeds bekend dat jongeren weinig problemen tegenkomen als ze alcoholische drank willen kopen. In enquêtes hadden jongeren reeds aangegeven dat ze, zeker in de weekenden, flink drinken. Het onderhavige onderzoek bevestigt dat beeld aan de hand van gegevens over het feitelijke koopgedrag van jongeren. Onze analyse van een databestand met alle door het

38 Babor e.a. 2010, p. 112, 124; X. Xu & F.J. Chaloupka, The effects of prices on alcohol use and its consequences, *Alcohol Research & Health* 2011, 34, p. 236-245.

39 Volgens een ongeclausuleerde berekening zou een prijsstijging van ten minste 300% bij een elasticiteit van ten minste -0,5 tot een verandering in de alcoholaankopen leiden van $-0,5 \times 300\% = -150\%$. Dat is natuurlijk feitelijk onmogelijk. Het probleem is dat prijselasticiteiten in het algemeen worden geschat op basis van data die voortvloeien uit geleidelijke prijsveranderingen. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre de geschatte waarden hun geldigheid behouden bij omvangrijke, schokgewijze prijsveranderingen. Zoveel is echter wel duidelijk dat de alcoholaankopen door jeugdigen substantieel zullen dalen.

40 KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Kosten en baten van alcoholzorg en -preventie, eindrapport, Hoofddorp 2001. Het bedrag luidt in prijzen van nu, doordat het is gecorrigeerd voor de inflatie sindsdien.

Ageviewers-systeem in 2011 uitgevoerde leeftijdscontroles wijst uit dat (te) jeugdige klanten ten minste 980.000 keer per jaar alcoholaankopen proberen te doen in slijterijen. Combinatie van de gegevens uit de verschillende typen onderzoek laat vervolgens zien dat jongeren in slijterijen, supermarkten en andere levensmiddelenzaken jaarlijks een hoeveelheid alcoholische drank kopen die gelijk staat aan zo'n 25 miljoen glazen.

De overheid kan het aantal jeugdige alcoholaankopen proberen terug te dringen via een intensivering van de traditionele aanpak: een verhoging van de pakkans door het opvoeren van het aantal inspecties in combinatie met een zwaardere sanctie. Onze becijfering van de strafdreiging maakt echter aannemelijk dat er voor een effectieve aanpak meer moet gebeuren dan de maatregelen die tot nu toe in gang zijn gezet. Weliswaar is de bestuurlijke boete per 1 januari 2013 verhoogd, maar de beoogde intensivering van het aantal leeftijdsinspecties lijkt slechts een druppel op een gloeiende plaat. Bovendien moet, na de overdracht van de handhaving aan de gemeenten, nog maar worden afgewacht of die intensivering ook daadwerkelijk van de grond komt. In die omstandigheden is ook te verwachten dat de verhoging van de leeftijdsgrens voor zwakalcoholische drank van 16 naar 18 jaar per 1 januari 2014 vooral een symbolisch karakter zal hebben.

Er kan echter ook voor een andere benadering worden gekozen, naar analogie van de situationele preventie uit de criminaliteitsbestrijding.⁴¹ Autodiefstal kan worden bestreden door potentiële dieven te dreigen met een hogere pakkans en een zwaardere strafmaat. Maar autodiefstal kan ook worden voorkomen door auto's beter te beveiligen (elektronische startonderbrekers), zodat dieven er niet mee kunnen weggrijpen. In diezelfde lijn kan de verkoop van alcohol aan jeugdige klanten worden voorkomen door invoering van een systeem à la Ageviewers. Pas als de leeftijdscontrole op afstand overtuigend heeft aangetoond dat de klant aan de wettelijke leeftijdsgrens voldoet, wordt de kassa gedeblokkeerd en de aankoop van alcoholische drank vrijgegeven. De alcoholaankopen van jongeren zouden substantieel teruggedrongen kunnen worden als een dergelijk systeem van leeftijdscontrole op afstand verplicht zou worden gesteld voor alle slijterijen, supermarkten en andere levensmiddelenzaken die alcohol voor thuisgebruik verkopen. Cijfers voor een volledig uitgewerkte maatschappelijke kosten-batenanalyse ontbreken vooralsnog. Maar een eerste blik suggereert dat de maatschappelijke baten heel wat groter zouden kunnen zijn dan de additionele kosten van naar schatting € 50 miljoen.

41 Zie recent in die lijn B. Vollaard, Het spel tussen dader en slachtoffer, Tijdschrift voor Criminologie 2013, 3, p. 299-308, in het bijzonder p. 306-307.