

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

wijziging van de Alcoholwet in verband met de naleving van de leeftijdsgrens bij online verkoop, het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten en enkele andere wijzigingen

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Ministerie van JenV in verband met het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten.

Gemeenten en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit in het kader van toezicht en handhaving.

Online verkopers en ketenpartijen in verband met het verbieden van het afleveren van alcoholhoudende drank.

Burgers en de maatschappij in verband met het kunnen organiseren van kleine kansspelen in een horecalokaliteit, het bevorderen van de naleving van de leeftijdsgrens bij de online verkoop en de andere wijzigingen in het kader van de boetestelsels.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Ministerie van JenV, Gemeenten, NVWA, sectorpartijen

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het conceptvoorstel is afgestemd met JenV, VNG en NVWA. Eerder in het traject is ook gesproken met sectorpartijen over de uitwerking van het amendement van lid Bolkestein om ketenpartijen verantwoordelijk te maken voor de leeftijdscontrole bij de bezorging.

## 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

### *Kleine kansspelen*

Op grond van de huidige Alcoholwet is het verboden om (kleine) kansspelen te organiseren in horecalokaliteiten. Dit leidde tot onwenselijke situaties, zoals een bingomiddag voor senioren die niet plaats kan vinden en leidde tot de maatschappelijke wens om de regelgeving aan te passen.

### *Naleving leeftijdsgrens*

Het kabinet wil het aantal jongeren onder de 18 jaar dat alcohol drinkt, terugdringen. Alcoholgebruik is schadelijk voor jongeren en zorgt voor gezondheidsschade. Minderjarigen kunnen namelijk makkelijker dan volwassenen bewusteloos raken door alcohol. Tevens kan het drinken van alcohol de ontwikkeling van de hersenen van jongeren verstoren. Ook kan alcoholgebruik leiden tot alcoholproblemen op latere leeftijd. De Gezondheidsraad vindt het daarom voor jongeren een verstandige keuze om geen alcohol te drinken.<sup>1</sup> Ook zorgt alcoholgebruik voor maatschappelijke kosten. De maatschappelijke kosten verbonden aan alcoholgebruik door jongeren bestaan onder meer uit hogere zorgkosten (bijvoorbeeld alcoholvergiftigingen) en onderwijskosten (bijvoorbeeld studievertraging).<sup>2</sup> Voor de langere termijn geldt dat jongeren die op vroege leeftijd drinken op latere leeftijd een hoger risico lopen op het ontwikkelen van alcoholproblemen. Daarom is het belangrijk dat bij zowel het verstrekken als bij het afleveren van alcoholhoudende drank de wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar wordt nageleefd. Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om bij de verkoop van alcohol op afstand de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren.

De noodzaak om de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol op afstand te verbeteren, blijkt uit de resultaten van de onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol op afstand. De nalevingscijfers van de thuisbezorgkanalen zijn structureel het laagst van alle verkoopkanalen. In 2022 was het nalevingspercentage voor de hele groep thuisbezorgkanalen gemiddeld 10% (13% exclusief flietsbezorgers<sup>3</sup>). Ten opzichte van het nalevingspercentage van 2020 (12,4%) en 2018 (9,5%) is dit nauwelijks gestegen. Binnen de thuisbezorgkanalen varieerde het nalevingspercentage van 1,1% (flietsbezorgers) tot 25% (thuisbezorgende landelijke ketens).<sup>4</sup> In 90% van de gevallen slaagden de 16- of 17-jarige testkopers er in online alcohol te kopen. Daarnaast blijkt uit onderzoek<sup>5</sup> naar de regels voor de verkoop op afstand van alcoholhoudende drank (2023) van Ecorys en Dialogic dat 8,5% van de ondervraagde jongeren van 14 tot en met 17 jaar aangeeft online alcohol te hebben gekocht en blijkt dat van slechts 16% van de jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar de leeftijd bij aflevering van alcoholhoudende drank is gecontroleerd. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) heeft van februari 2024 tot en met mei 2024 een pilot uitgevoerd waarmee een nieuwe inspectiemethodiek is getest voor het controleren van de naleving van de leeftijdscontrole. Hieruit bleek dat de meerderheid van de geïnspecteerde online verkopers van alcoholhoudende drank de leeftijdsgrens niet in acht neemt. De verkopers hebben geen correcte geborgde werkwijze of deze wordt niet correct toegepast, waardoor alcoholhoudende drank wordt afgeleverd aan minderjarigen.<sup>6</sup>

### *Overige wijzigingen*

De overige wijzigingen zijn technische wijzigingen.

## b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

<sup>1</sup> Gezondheidsraad, Alcohol en hersenontwikkeling bij jongeren, 2018.

<sup>2</sup> Valkenberg, H. & Nijman, S. (2022). *Alcoholvergiftigingen en ongevallen met alcohol. SEH-behandelingen 2021*. VeiligheidNL: Amsterdam. De Wit, G. A., Van Gils, P. F., Over, E. A. B., Suijkerbuijk, A. W. M., Lokkerbol, J., Smit, F., ... & de Kinderen, R. J. A. (2018). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Bilthoven: RIVM.

<sup>3</sup> Om bij thuisbezorgkanalen een eerlijke vergelijking met 2022 mogelijk te maken is het nalevingscijfer van 2022 (10.0%) herberekend exclusief flietsbezorgers (13.0%) en gebruikt in de vergelijking met 2020.

<sup>4</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 27565 nr. 191.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 27565, nr. 191.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 36410-XVI, nr. 160.

Kleine kansspelen: op dit moment is in de Alcoholwet een verbod opgenomen voor het organiseren van kansspelen in horecalokaliteiten.

Leeftijdscntrole bij aflevering alcohol: op dit moment is enkel de verkoper op afstand verantwoordelijk voor de leeftijdscntrole bij de aflevering van alcoholhoudende drank, ook als een ketenpartij de alcoholhoudende drank bezorgt.

Overige wijzigingen: Nvt.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Kleine kansspelen: door het verbod in de huidige Alcoholwet kunnen bingomiddagen voor senioren niet worden georganiseerd in horecalokaliteiten. Ook niet als wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Wet op de Kansspelen.

Leeftijdscntrole bij aflevering alcohol: De nalevingscijfers van de online verkoopkanalen zijn structureel laag. Jongeren kunnen gemakkelijk aan alcohol komen.

Overige wijzigingen: Nvt.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Leeftijdscntrole bij aflevering: Omdat alcoholhoudende drank een risicovol product is, wordt het nodig geacht dat alle betrokkenen in de keten op de hoogte zijn dat er een leeftijdsgebonden product wordt verhandeld en dat bij het afleveren de leeftijd van de koper gecontroleerd moet worden. Om die reden eist artikel 20a, eerste lid, onderdeel b, van de Alcoholwet een geborgde werkwijze van iedere verkoper op afstand van alcoholhoudende drank. Dit betreft een document dat wordt opgesteld door de verkoper op afstand. De geborgde werkwijze beschrijft hoe de verkoper op afstand:

- de leeftijdsgrens bewaakt bij iedere overdracht van de alcoholhoudende drank tussen verschillende ketenpartijen van verzending tot en met aflevering;
- ervoor zorgt dat de alcoholhoudende drank alleen wordt afgeleverd aan meerderjarigen en op het adres van de geadresseerde of bij een distributiepunt;
- ervoor zorgt dat de actuele geborgde werkwijze bekend en inzichtelijk is voor diegenen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de verkoper op afstand; en
- ten minste eens per jaar een onderzoek uitvoert naar de uitvoering van de geborgde werkwijze en de voor hem geldende verplichtingen en eventueel geconstateerde tekortkomingen corrigeert.

Verder dient de verkoper op afstand ervoor te zorgen dat de geborgde werkwijze op elk moment actueel en opvraagbaar is voor controle. De hiervoor genoemde nalevingscijfers laten zien dat deze afspraken niet effectief zijn. Thuisbezorgkanalen maken vaak gebruik van andere ketenpartijen en zijn het verkoopkanaal met het laagste nalevingscijfer.

Overige wijzigingen: Nvt

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Kleine kansspelen: Wanneer de wetwijziging geen doorgang vindt blijft het organiseren van kansspelen in horecalokaliteiten verboden (stas heeft toegezegd dit te regelen in de Alcoholwet).

Leeftijdscntrole bij aflevering: Wanneer de wetwijziging geen doorgang vindt zullen ketenpartijen niet beboetbaar zijn indien zij de leeftijd niet controleren bij de aflevering van alcoholhoudende drank. De verkoper op afstand blijft in dat geval verantwoordelijk en ontvangt de boete.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Leeftijdscntrole bij aflevering: Meer verantwoordelijkheid en eigenaarschap voor ketenpartijen op het controleren van de leeftijd bij de aflevering van alcoholhoudende drank. Het doel is om de nalevingscijfers van de online verkoopkanalen te verbeteren.

Overige wijzigingen: Nvt

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Nvt

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Leeftijdscntrole bij aflevering: Het Nationaal Preventie Akkoord in combinatie met de huidige regelgeving waarin door middel van een geborgde werkwijze wordt gestimuleerd dat partijen onderling afspraken maken over de uitvoering van de regelgeving blijkt onvoldoende effectief.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Omdat bovenstaande onvoldoende effectief is gebleken is het aanpassen van de regelgeving de meest kansrijke beleidsoptie.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Gevolgen voor mens en maatschappij

*Kleine kansspelen*

Met deze wetwijziging wordt een uitzondering opgenomen voor het organiseren van kleine kansspelen in horecalokaliteiten, mits zij voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden in artikel 7c, eerste lid, van de Wok. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan zijn bijvoorbeeld kleinschalige bingomiddagen in een ontmoetingscentrum voor senioren toegestaan, ook als dat een horecalokaliteit betreft. Dit is een nadrukkelijke wens van gemeenten en de organisatoren van deze bingomiddagen.

*Leeftijdscontrole bij aflevering*

Met deze wetwijziging worden ketenpartijen ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de leeftijdscontrole bij de aflevering van alcoholhoudende drank. Hiermee wordt beoogd de naleving van de leeftijdsgrens bij de online verkoop van alcohol te verhogen, waardoor het moeilijker wordt voor jongeren om aan alcohol te komen.

*Overige wijzigingen*

De overige wijzigingen betreffen met name technische wijzigingen.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Parallel aan de internetconsultatie zal de NVWA gevraagd worden een uitvoerings- en handhavingstoets te doen. Gemeenten hebben aangegeven dat een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden niet nodig is, omdat zij geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid voorzien. Ook zal het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd worden advies uit te brengen over de voorgenomen wijzigingen.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### [Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Dit wetsvoorstel wijzigt de Alcoholwet op een aantal onderdelen. De voorstellen betreffen een wijziging van:

Dit wetsvoorstel wijzigt de Alcoholwet op een aantal onderdelen. De voorstellen betreffen een wijziging van:

- Artikel 14, zodat het organiseren van kleine kansspelen als bedoeld in artikel 7c, eerste lid, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok), in horecalokaliteiten wordt toegestaan;
- Artikel 15, waarin 'damesverband', een uitzondering op het kleinhandelsverbod, wordt gewijzigd naar 'menstruatieproducten';
- Artikel 20, om te verduidelijken dat het verbod op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van 18 jaar bereikt hebben ook geldt voor het afleveren van alcoholhoudende drank en de daarbij horende wijziging van artikel 44aa in verband met de bestuurlijke boete; en
- Artikel 44a, derde lid, waarbij het boetemaximum wordt aangepast, om zo aan te sluiten bij de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht en waarbij in artikel 44a, vierde lid, onderdeel b wordt geschrapt.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

### **Doeltreffendheid en doelmatigheid**

#### *Leeftijdsgrens*

Met het medeverantwoordelijk maken van ketenpartijen voor de leeftijdscontrole wordt beoogd de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren bij de online verkoop van alcohol. Door naast de verkoper, ook ketenpartijen verantwoordelijk te maken, wordt beoogd dat ketenpartijen zich meer inspannen om de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren.

### **Handhaving, uitvoerbaarheid en regeldruk**

#### *Kleine kansspelen*

Gemeenten houden toezicht op het verbod op het aanbieden van kansspelen in een horecalocaliteit en het kleinhandelsverbod. Gemeenten hebben verzocht de kleine kansspelen uit te zonderen van het verbod op het aanbieden van kansspelen en zien hierbij geen negatieve gevolgen voor het toezicht.

#### *Leeftijdsgrens*

De NVWA houdt op dit moment al toezicht op de online verkoop van alcohol. Met deze wetswijziging kan de NVWA in plaats van enkel de verkoper, ook de ketenpartij beboeten indien deze de leeftijdscontrole niet heeft uitgevoerd bij de aflevering van alcoholhoudende drank. Om te kunnen bepalen welke partij de overtreding heeft begaan is het voor de NVWA van belang dat er de informatieplicht van de verkoper aan de ketenpartij (door middel van een fysiek kenmerk op de buitenste verpakking) wordt uitgewerkt in het Alcoholbesluit.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Naleving leeftijdsgrens: Dit voorstel zal niet leiden tot een 100% naleving. Er wordt dan ook beoogd om de naleving van de leeftijdsgrens bij de online verkoop te verbeteren.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

#### *Leeftijdsgrens*

Het ministerie voert in ieder geval tot en met 2026 tweejaarlijks onderzoek uit naar de naleving van de leeftijdsgrens.