Als de inspecteurs slapen: Mysteryshoppen door jongvolwassenen bij handhaving tabak- en alcoholwetgeving en de casus van overtredingen van het rookverbod in cafés in de avond en nacht [Mystery shopping by young adults in the enforcement of tobacco and alcohol legislation and the case of violations of the smoking ban in bars in the evening and night]

Citation for published version (APA):

Nagelhout, G., Willemsen, M., van Hoof, J., & Pieterse, M. (2014). Als de inspecteurs slapen: Mysteryshoppen door jongvolwassenen bij handhaving tabak- en alcoholwetgeving en de casus van overtredingen van het rookverbod in cafés in de avond en nacht [Mystery shopping by young adults in the enforcement of tobacco and alcohol legislation and the case of violations of the smoking ban in bars in the evening and night]. *Tijdschrift voor Toezicht*, 5(3), 53-60.
<https://doi.org/10.5553/TvT/187987052014005003007>

Document status and date:

Published: 01/01/2014

DOI:

[10.5553/TvT/187987052014005003007](https://doi.org/10.5553/TvT/187987052014005003007)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

Als de inspecteurs slapen

Mysteryshoppen door jongvolwassenen bij handhaving tabak- en alcoholwetgeving en de casus van overtredingen van het rookverbod in cafés in de avond en nacht

Gera Nagelhout, Marc Willemsen, Joris van Hoof & Marcel Pieterse

1 Inleiding

Om te onderzoeken in hoeverre wet- en regelgeving op het gebied van roken en alcoholgebruik wordt nageleefd, worden soms observaties uitgevoerd zonder dat verkopers of eigenaren hiervan op de hoogte zijn. Deze zogenoemde mystery-shopmethode houdt in dat observaties uitgevoerd worden terwijl de observant zich voordoeft als (potentiële) klant. Deze methode is de standaard als het gaat om onderzoek naar naleving van tabak- en alcoholwetgeving.^{1,2,3} Bij zelfrapportage van overtredingen van deze wetgeving is er namelijk een grote kans op sociaal wenselijk antwoorden. Vaak worden jongvolwassenen ingezet, zodat verkopers of eigenaren minder snel vermoeden dat een observatie gaande is.

De mysteryshopmethode is niet alleen nuttig voor onderzoeksdoeleinden, maar kan ook worden ingezet als handhavingsinstrument. Ervaringen uit de Verenigde Staten en een eerste onderzoek in Nederland leren dat de naleving van leeftijds-grenzen van alcohol en tabak significant kan verbeteren door toezicht met minderjarige mysteryshoppers die een aankoop poging doen en de resultaten hiervan terugkoppelen aan de verkoper of eigenaar (al dan niet gevolgd door een

- 1 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* 2010, 46, p. 197-199.
- 2 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, p. 302-308.
- 3 B. Krevor, J.A. Capitman, L. Oblak, J.B. Cannon & M. Ruwe, Preventing illegal tobacco and alcohol sales to minors through electronic age-verification devices: A field effectiveness study, *Journal of Public Health Policy* 2003, 24, p. 251-268.

boete).^{4,5,6,7,8} In Nederland wordt mysteryshoppers al gebruikt bij het toezicht op de financiële markt en in de zorg.⁹ Het gebruik van de mysteryshopmethode bij het toezicht op leeftijdsgrenzen van alcohol en tabak is echter niet toegestaan in Nederland, omdat het doen van een aankoop poging door een minderjarige mysteryshopper (nog) wordt beschouwd als uitlokking.¹⁰ Wel toegestaan is om jongvolwassenen te laten observeren of er aan minderjarigen alcohol of tabak verkocht wordt, maar ze mogen deze overtreding in een handhavingscontext dus niet zelf uitlokken door een aankoop poging te doen. In een onderzoekscontext, met alle ethische en juridische waarborgen zoals anonimiteit van het verkoop-punt en de mysteryshopper, mag dit wel.

Om te inventariseren in hoeverre het rookverbod in de horeca wordt nageleefd, worden in Nederland mysteryshoppers ingezet.^{11,12} Ook bij de handhaving wordt al gebruikgemaakt van een vorm van mysteryshoppers. Jonge toezichthouders observeren in opdracht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) of het rookverbod wordt nageleefd en indien dit niet zo is, brengen zij de inspecteur op de hoogte die vervolgens een boete uitschrijft. Dit is toegestaan omdat er geen sprake is van uitlokking maar enkel observatie van gedrag.

Toepassing van de mysteryshopmethode in zowel onderzoek als handhaving veronderstelt wel dat het een valide methode is. Verschillende factoren kunnen de resultaten van het mysteryshoppers beïnvloeden. Een van deze factoren is de steekproef van bezoekenmomenten, oftewel de tijdstippen waarop de mysteryshopbezoeken plaatsvinden. Bij de handhaving van het rookverbod in de horeca voert de NVWA onaangekondigd inspecties uit in de avond en nacht tussen 18.00 en 4.00 uur.¹³ Hierbij worden de meeste inspecties na 21.00 uur uitgevoerd. Toch wordt in de media regelmatig bericht dat sommige café-eigenaren het roken alleen later op de avond en 's nachts gedogen, omdat ze dan geen inspecties meer

- 4 Centers for Disease Control and Prevention. Enhanced enforcement of laws to prevent alcohol sales to underage persons – New Hampshire, 1999-2004, *Morbidity and Mortality Weekly Report* 2004, 53, p. 452-454.
- 5 D.J. Erickson, D.J. Smolenski, T.L. Toomey, B.P. Carlin & A.C. Wagenaar, Do alcohol compliance checks decrease underage sales at neighboring establishments?, *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 2013, 74, p. 852-858.
- 6 A.C. Wagenaar, T.L. Toomey & D.J. Erickson, Preventing youth access to alcohol: Outcomes from a multicommunity time-series trial, *Addiction* 2005, 100, p. 335-345.
- 7 L. Jason, W. Billows, D. Schnopp-Wyatt & C. King, Reducing the illegal sales of cigarettes to minors: Analysis of alternative enforcement schedules, *Journal of Applied Behavior Analysis* 1996, 29, p. 333-344.
- 8 J.J. van Hoof, J.F. Gosselt, N. Baas & M.D.T. de Jong, Improving shop floor compliance with age restrictions for alcohol sales: Effectiveness of a feedback letter intervention, *European Journal of Public Health* 2012, 22, p. 737-742.
- 9 S.M.C. Nuyten, De 'mystery-shopper' in het bestuursrecht, *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance* 2013, 3, p. 75-80.
- 10 VWS, Nota n.a.v. verslag Tabakswet verhoging minimumleeftijd, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2013.
- 11 VWA, Inventarisatie naleefniveau rookvrije horeca, Voedsel en Waren Autoriteit & Intraal 2009.
- 12 NVWA, Inventarisatie naleefniveau rookvrije horeca voorjaar 2012, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit & Intraal 2012.
- 13 Persoonlijke communicatie met NVWA, 21 november 2012.

verwachten.^{14,15,16} Tevens vroeg de SP in december 2013 aan de regering of het klopt dat de asbakken in cafés later op de avond op tafel komen te staan omdat de kans op controle dan klein is.¹⁷ Tot nu toe was nog niet onderzocht of in Nederland de naleving van het rookverbod samenhangt met het tijdstip van het cafébezoek. Er wordt vaker onderzoek gedaan naar de invloed van kenmerken van de mysteryshopper, kenmerken van de verkoper of eigenaar en kenmerken van de winkel of horecagelegenheid dan naar de invloed van kenmerken van het mysteryshopbezoek zelf.¹⁸ De studies die gedaan zijn, leverden tegenstrijdige resultaten op. Sommige studies vonden geen verschil in naleving naar tijdstip van bezoek.^{19,20} Andere studies vonden echter meer overtredingen van het rookverbod in cafés²¹ en van de leeftijdsgrens op tabak²² in de avonduren dan overdag.

2 Casus rookvrije horeca

Wij onderzochten in twee pilotstudies of in Nederland de naleving van het rookverbod samenhangt met het tijdstip van het cafébezoek. In deze pilotstudies is gebruikgemaakt van een geprotocolleerde mysteryshopmethode waarbij observaties werden uitgevoerd door studenten.

Methode

De eerste pilotstudie werd op één zaterdagavond in mei 2009 in Enschede uitgevoerd. Groepjes studenten bezochten alle 39 cafés binnen de centrumring van Enschede, zo veel mogelijk op drie verschillende tijdstippen (zie Tabel 1). In totaal zijn er 105 observaties uitgevoerd. De tweede pilotstudie werd op verschillende dagen van begin april tot begin juni 2012 in Amsterdam uitgevoerd. Groepjes studenten bezochten een niet-systematische steekproef van 28 cafés in Amsterdam. In Amsterdam mochten studenten zelf het café, de dag en het tijdstip bepalen, waardoor niet elk café systematisch op drie tijdstippen is geobserveerd zoals in

14 Barpersoneel klaagt over gedoogroken, De Telegraaf 31 december 2008, p. 7.

15 Rokerige kroegen en een grote mond van de baas, de Volkskrant 3 januari 2009, p. 2.

16 Van Rijn doet het enige juiste: Schippers' blunder herstellen, Misset Horeca 8 maart 2013, p. 57.

17 VWS, Verslag van het overleg van de vaste commissie voor VWS over de verduidelijking van de rookverboden in de tabakswet, met inbegrip van een algemeen rookverbod in de horeca, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2013.

18 J.F. Gosselt, A.K. Neefs, J.J. van Hoof & K. Wagteveld, Young poker faces. Compliance with the legal age limit on multiple gambling products in the Netherlands, Journal of Gambling Studies 2013, 29, p. 675-687.

19 R. Moore, J. Lee, S. Martin, M. Todd & B.C. Chu, Correlates of persistent smoking in bar subject to smokefree workplace policy, International Journal of Environmental Research and Public Health 2009, 6, p. 1341-1357.

20 T.L. Toomey, K.A. Komro, J.M. Oakes & K.M. Lenk, Propensity for illegal alcohol sales to underage youth in Chicago, Journal of Community Health 2008, 33, p. 134-138.

21 V. Schoj, E.M. Sebríe, M.E. Pizarro, A. Hyland & M.J. Travers, Informing effective smokefree policies in Argentina: Air quality monitoring study in 15 cities (2007-2009), Salud Pública de México 2010, 52 (Suppl 2), p. 157-67.

22 P.I. Clark, S.L. Natanblut, C.L. Schmitt, C. Wolters & R. Iachan, Factors associated with tobacco sales to minors: Lessons learned from the FDA compliance checks, JAMA 2000, 284, p. 729-734.

Enschede wel het geval was. Voor de analyses zijn de observaties in Amsterdam opgedeeld in drie periodes (zie Tabel 1). In totaal zijn er 47 observaties uitgevoerd in Amsterdam.

Ten tijde van de observaties in Enschede was er nog geen uitzondering op de rookvrije horecawetgeving voor kleine cafés zonder personeel en daarom kunnen alle observaties van roken in cafés in Enschede als overtredingen worden gezien. Ten tijde van de observaties in Amsterdam was er een uitzondering op de wetgeving voor cafés kleiner dan 70 m² zonder personeel. Echter, alle onderzochte cafés in Amsterdam waren groter dan 70 m² en/of hadden meerdere personeelsleden in dienst, waardoor ook alle observaties van roken in cafés in Amsterdam als overtredingen worden aangemerkt.

Tijdens de observaties is door studenten vastgesteld hoeveel personeelsleden aanwezig waren in het café en of door personeel of bezoekers binnen in het café gerookt werd (uitgezonderd de rookruimtes). Ook is geïnventariseerd of er een tabakslucht in het café hing en of deze tabakslucht veroorzaakt kon zijn door lucht die van buiten naar binnen was getrokken. Er was sprake van naleving van de rookvrije horeca als er binnen in het café niet gerookt werd door personeel en bezoekers en als er geen tabakslucht in het café hing óf als er wel een tabakslucht hing maar deze veroorzaakt kon worden door lucht die van buiten naar binnen was getrokken. Daarnaast hebben de studenten vastgesteld of rookruimtes aanwezig waren, (overdekte) terrassen, warmtepalen, of er bediening buiten was, of er asbakken op tafel stonden en of er communicatiemiddelen (bordjes/stickers) aanwezig waren die wezen op het rookverbod. De observaties werden in ongeveer 10-15 minuten per café uitgevoerd. Het protocol voor de observaties is goedgekeurd door de Ethische Commissie van de Universiteit Twente en is op te vragen bij de auteurs.

Resultaten

Ruim een vijfde van de bezochte cafés in Enschede en ruim een derde van de bezochte cafés in Amsterdam had een rookruimte (zie Figuur 1). Twee derde van de cafés in Enschede en ruim een derde van de cafés in Amsterdam had een terras. Het merendeel van de terrassen was overdekt en had warmtepalen. Op bijna alle terrassen werd buiten bediend.

In Enschede werd tijdens 30 van de 105 observaties (29%) het rookverbod overtreden en in 16 van de 39 cafés (41%). In Amsterdam werd het rookverbod overtreden tijdens 27 van de 47 observaties (57%) en in 17 van de 28 cafés (61%). In Enschede werd in 16 van de 30 gevallen (53%) waarin het rookverbod niet na werd geleefd (ook) rokend personeel geobserveerd. In Amsterdam ging het om 13 van de 27 gevallen (48%). In 2 van de 16 cafés in Enschede waar het rookverbod werd overtreden, was wel een rookruimte aanwezig en in 7 van de 17 cafés in Amsterdam. In Enschede stonden tijdens 25 van de 105 observaties (24%) asbakken op tafel en in Amsterdam tijdens 14 van de 47 observaties (30%). In Enschede werd in 13 van de 39 cafés (33%) geen enkele aanduiding van het rookverbod waargenomen en in Amsterdam was dit in 11 van de 28 cafés (39%) het geval.

In Tabel 1 is te zien dat zowel in Enschede als in Amsterdam de naleving van de rookvrijehorecawetgeving in cafés significant verschilde tussen de drie tijdstippen. Het percentage overtredingen van de rookvrijehorecawetgeving verdubbelde na 23.00 uur ten opzichte van eerder op de avond/dag. In Enschede was het percentage overtredingen na half twee 's nachts nog hoger dan rond middernacht. In Amsterdam bleef het percentage overtredingen echter ongeveer gelijk na 23.00 uur. Later op de avond waren zowel in Enschede als in Amsterdam gemiddeld per café meer personeelsleden aan het werk dan eerder op de avond/dag. Dit resulteerde later op de avond in een significant hoger percentage personeelsleden dat aan het werk was in een café waar het rookverbod niet werd nageleefd en waar dus geen rookvrije werkplek was in vergelijking met eerdere tijdstippen (Tabel 1).

Implicaties voor het toezicht

De resultaten uit de twee pilotstudies dienen voorzichtig geïnterpreteerd te worden. Het zijn relatief kleine studies waarvan niet bekend is in hoeverre de resultaten representatief zijn voor heel Nederland. Vooral de observaties in Amsterdam zijn op niet-systematische wijze verzameld, omdat studenten zelf mochten bepalen naar welk café ze gingen en op welke dag en welk tijdstip ze dit deden. Hierdoor kan het zijn dat in Amsterdam meer 'studentencafés' zijn geobserveerd, terwijl in Enschede alle cafés binnen de centrumring zijn geobserveerd. De Amsterdamse studenten zijn wel gestimuleerd om op veel verschillende tijden en ook 's nachts observaties uit te voeren, wat gezien de verdeling over de drie periodes goed gelukt lijkt te zijn.

We verwachten dat het niet-systematische karakter van de Amsterdamse pilotstudie geen invloed heeft op de gevonden verschillen in naleving tussen de drie tijdstippen. Daarom concluderen we dat bij het gebruik van de mysteryshopmethode voor onderzoeks- of handavingsdoeleinden rekening gehouden moet worden met het feit dat de steekproef van bezoekmomenten bepalend kan zijn voor de uitkomsten.

De belangrijkste concrete implicatie van de bevindingen uit deze pilotstudies voor het toezicht op het rookverbod in cafés in Nederland is dat de handhaving effectiever zou kunnen worden door meer controles op latere tijdstippen uit te voeren. In elk geval na 23.00 uur en bij voorkeur ook ruim na middernacht.

3 Discussie

Het gebruik van de mysteryshopmethode voor het doen van onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van roken en alcoholgebruik lijkt valide en weinig controversieel. Het gebruik van mysteryshoppen in het kader van toezicht is effectief gebleken, maar brengt ethische dilemma's met zich mee. Als bij mysteryshoppen niet alleen geobserveerd wordt, maar ook een aankoop poging wordt gedaan, of in onze casus als de mysteryshoppers zouden vragen of ze mocht-

ten roken in het café, zou er sprake van uitlokking kunnen zijn.²³ In de media is bijvoorbeeld een discussie ontstaan toen de Gemeente Utrecht in januari 2014 minderjarige mysteryshoppers aankoop pogingen van alcohol liet doen waarna de alcohol schenkende ondernemers direct beboet werden.²⁴ Als deze minderjarigen getraind worden om een aankoop poging te laten slagen, als ze opgemaakt worden om er ouder uit te zien of als ze grote fooien geven, worden verkopers wellicht misleid om illegale activiteiten te verrichten die zij in de dagelijkse routine niet zouden doen, omdat ze er niet mee worden geconfronteerd.

Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat ze de mysteryshopmethode graag als handhavinginstrument willen gebruiken bij de controle van leeftijdsgrenzen op alcohol en tabak.²⁵ Ze denken dat dit de handhaving effectiever en efficiënter maakt omdat het de herkenbaarheid van toezichthouders verkleint en het controleren sneller gaat (er hoeft niet te worden gewacht op een overtreding). Een andere manier om de handhaving van leeftijdsgrenzen effectiever te maken, is mogelijk om op andere tijdstippen inspecties uit te voeren. In de Verenigde Staten bleken inspecties om of na 17.00 uur meer overtredingen van leeftijdsgrenzen op tabak op te leveren.²⁶

4 Dankwoord

De observaties zijn uitgevoerd door studenten Toegepaste Communicatiewetenschap van de Universiteit Twente (UT) en studenten Bestuurskunde van de Hogeschool van Amsterdam (HvA). Wij bedanken de studenten en hun begeleiders Karlijn van Kollenburg (UT), Gelske Martens (HvA), Martje van Ankeren (HvA) en Dennis van de Berg (HvA) voor hun bijdrage aan deze pilotstudies. De studie in Enschede is verricht met financiële ondersteuning van KWF Kankerbestrijding.

23 S.M.C. Nuyten, De 'mystery-shopper' in het bestuursrecht, Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance 2013, 3, p. 75-80.

24 Alcoholverbod 'loktiener' vaak ingezet, NRC Handelsblad 16 januari 2014, p. 1.

25 Trimbos-instituut, Persbericht: Gemeenten investeren fors in alcoholbeleid, Utrecht: Trimbos-instituut 2014.

26 P.I. Clark, S.L. Natanblut, C.L. Schmitt, C. Wolters & R. Iachan, Factors associated with tobacco sales to minors: Lessons learned from the FDA compliance checks, JAMA 2000, 284, p. 729-734.

Tabel 1 *Verschillen in naleving rookvrije horeca en aantal personeelsleden met rookvrije werkplek op drie tijdstippen in cafés in Enschede en Amsterdam.*

	21.00 – 22.15 uur	23.30 – 00.45 uur	01.30 – 2.45 uur	
Enschede (mei 2009)	<i>n (%)</i>	<i>n (%)</i>	<i>n (%)</i>	
Naleving in cafés				
Ja	28 (88)	28 (72)	19 (56)	$\chi^2 = 8.08$
Nee	4 (13)	11 (28)	15 (44)	$p = 0.018$
Totaal aantal cafés	32	39	34	
Personeelsleden met rookvrije werkplek				
Ja	85 (92)	109 (74)	107 (67)	$\chi^2 = 20.19$
Nee	7 (8)	38 (26)	52 (33)	$p < 0.001$
Totaal aantal personeelsleden	92	147	159	
	15.00 – 22.45 uur	23.00 – 00.45 uur	01.00 – 03.00 uur	
Amsterdam (april t/m juni 2012)	<i>n (%)</i>	<i>n (%)</i>	<i>n (%)</i>	
Naleving in cafés				
Ja	13 (65)	2 (20)	5 (29)	$\chi^2 = 7.40$
Nee	7 (35)	8 (80)	12 (71)	$p = 0.025$
Totaal aantal cafés	20	10	17	
Personeelsleden met rookvrije werkplek				
Ja	48 (65)	15 (30)	21 (19)	$\chi^2 = 40.28$
Nee	26 (35)	35 (70)	87 (81)	$p < 0.001$
Totaal aantal personeelsleden	74	50	108	

Gera Nagelhout, Marc Willemsen, Joris van Hoof & Marcel Pieterse

Figuur 1 Voorzieningen in cafés in Enschede en Amsterdam.