

SNELLER NAAR DE SPECIAALZAAK?

IMPACT VAN VERSNELDE BEPERKING VAN TABAKS-
VERKOOPPUNTEN OP ILLEGALE HANDEL EN GRENSVERKEER

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, BENJAMIN VAN CASTEREN, SUZANNE BUSKENS-RUWAARD, GERBEN DE JONG EN
JELLIEN KNOL

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

AMSTERDAM, JULI 2025

Samenvatting

Een versnelde invoering van het verbod op tabaksverkoop buiten speciaalzaken leidt waarschijnlijk tot een beperkte toename van illegale handel en verkoop uit het buitenland. Het aantal rokers daalt hierdoor wel eerder. Het aanbod van speciaalzaken past zich aan.

Als onderdeel van het Nationaal Preventieakkoord beperkt de overheid de verkoop van tabaksproducten gefaseerd. In het geplande tijdpad wordt de verkoop van tabaksproducten vanaf 2030 alleen nog toegestaan in gemakszaken en speciaalzaken en wordt de verkoop in 2032 volledig voorbehouden aan speciaalzaken. De Tweede Kamer heeft gevraagd om tabaksverkoop al vanaf 2028 alleen nog toe te staan in speciaalzaken. Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft SEO Economisch Onderzoek onderzocht of deze versnelling leidt tot een sterkere toename van illegale handel en buitenlandse tabaksverkoop en hoe het aantal tabaksverkooppunten zich ontwikkelt ten opzichte van het oorspronkelijke tijdpad.

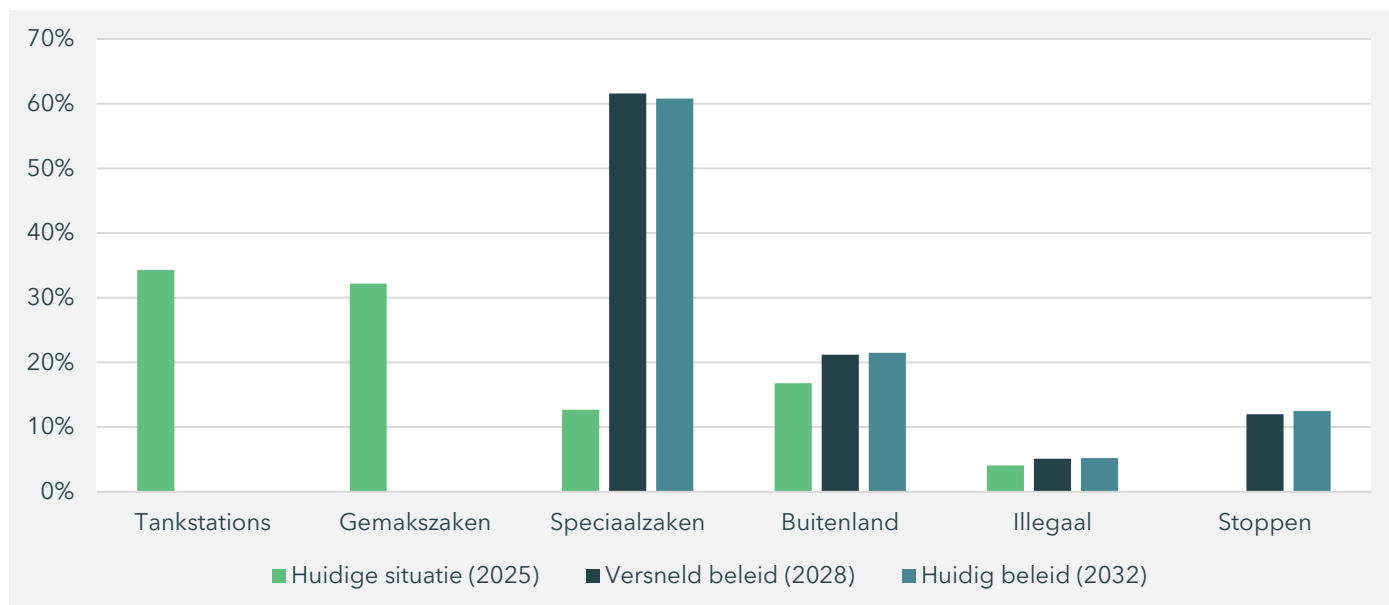
Impact versnelde beperking op illegale handel en grensverkeer is beperkt

Illegale handel en buitenlandse tabaksverkoop nemen bij een versnelde invoering van het verbod op tabaksverkoop buiten speciaalzaken waarschijnlijk beperkt af ten opzichte van de gefaseerde invoer uit het oorspronkelijke tijdpad. Dit blijkt uit enquêteonderzoek onder rokers en sluit aan bij de verwachting van gedragswetenschappers en criminologen.

Figuur S.1 laat zien dat het aandeel van rokers dat in reactie op de beperking van verkooppunten uitwijkt naar illegale of buitenlandse kanalen in de twee beleidsscenario's nagenoeg overeenkomt. Daarbij vergelijkt de figuur de aandelen onder het oorspronkelijke tijdpad in 2032 met de aandelen onder de versnelde invoer in 2028. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête waarin rokers meerdere keren een keuze maken uit verschillende hypothetische verkooppunten die variëren in het type verkooppunt en de reistijd naar het verkooppunt. Bij elke keuzesituatie is er ook een mogelijkheid om te stoppen met roken of om tabaksproducten uit het buitenland of via een illegaal verkoopkanaal te kopen. De figuur laat bovendien zien dat het aantal rokers dat in reactie op een beperking van het aantal verkooppunten overstapt naar illegale of buitenlandse kanalen überhaupt beperkt is. Samen stijgt het aandeel buitenlandse of illegale handel met zes procentpunt, terwijl het aandeel via speciaalzaken met bijna vijftig procentpunt toeneemt.

Geïnterviewde gedragswetenschappers en criminologen brengen de forse toename van grensverkeer vooral in verband met de verhoging van accijnzen en minder met beperking van het aantal verkooppunten. Dit komt omdat verkooppunten in het buitenland op de meeste locaties in Nederland ook na de beperking (veel) verder weg zijn dan de dichtstbijzijnde speciaalzaak. De meeste gesprekspartners brengen ook de toename van illegale handel vooral in verband met de verhoging van accijnzen. Als het beperken van het aantal verkooppunten hier al een effect op heeft, dan zal dit volgens hen vooral in landelijke gebieden spelen waar de beschikbaarheid van tabak afneemt. Dit geldt voor zowel het huidige beleidsscenario als de versnelde beperking van het aantal verkoopkanalen.

Figuur S.1 Versnelde beperking heeft vergelijkbare impact op illegale handel en grensverkeer



Noot: Deze figuur toont het percentage rokers per verkoopkanaal van tabaksproducten. We zetten de gesimuleerde situatie in 2025 naast onze voorspelling van 2028 onder het versnelde beleid en 2032 onder het huidige beleid. Daarnaast laten we het percentage zien dat door de beperking van de tabaksverkoop zich voorneemt om te stoppen met roken.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Versnelde invoering haalt het verkooppuntenlandschap vier jaar naar voren

Geen van de geïnterviewde experts gaf aan waarom de situatie in 2028 bij versnelde invoering van het verkoopverbod af zou wijken van de situatie die onder het huidige beleid in 2032 zou ontstaan. Het beeld is dat de sector wat betreft het opzetten van tabaksverkooppunten ook bij versnelde invoering voldoende tijd en ruimte heeft om zich aan te passen. Daarbij verwacht de sector dat er weinig tabaksspeciaalzaken bij komen vanwege de kleine brutowinstmarge op tabaksproducten. Winst op gerelateerde producten en steun van de tabaksindustrie in de vorm van verkoopbonussen kunnen het openen van een speciaalzaak echter rendabeler maken, zodat de impact op het aantal speciaalzaken lastig te voorspellen is.

Versnelde invoering haalt ook het effect op rookgedrag vier jaar naar voren

Gesprekspartners verwachten dat het beperken van tabaksverkoop tot speciaalzaken er vooral voor zorgt dat minder mensen beginnen met roken. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren. De maatregel kan er ook aan bijdragen dat bestaande rokers met een stopintentie een stoppoging doen en dat ze minder snel een terugval kennen. Het bieden van ondersteuning bij het stoppen met roken kan de kans van slagen van een stoppoging aanzienlijk vergroten. Beschikbaarheid van basisondersteuning vormt geen belemmering voor een versnelde invoering van het verkoopverbod.

In het enquêteonderzoek geeft ook een aanzienlijk deel van de rokers aan te stoppen met roken bij beperking van het aantal verkooppunten. Niet iedereen slaagt daar daadwerkelijk in. Bij een slagingskans van 20 procent stopt 2,4 procent van de rokers daadwerkelijk in het versnelde beleid (2028). Onder het huidige beleidspad gaat het in 2030 om 0,4 procent succesvolle stoppers, en in 2032 om nog eens 2,1 procent. Het grootste deel van het effect op rookprevalentie wordt bij het versnelde beleid dus vier jaar eerder bereikt. Deze cijfers zijn gebaseerd op voorgenomen gedrag van respondenten en niet op daadwerkelijk gedrag.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	5
2 Eerder onderzoek	8
3 Vignettenanalyse	12
4 Interviews	23
5 Conclusies en beleid	26
Referenties	28
Bijlage A Volledige vragenlijst	30
Bijlage B Data en methode	35
Bijlage B.1 Data	35
Bijlage B.2 Methode	38
Bijlage C Gevoeligheidsanalyse	42
Bijlage D Interviewpartners	44

1 Inleiding

Vanaf 2030 mogen alleen gemaks- en speciaalzaken tabaksproducten verkopen en vanaf 2032 alleen nog speciaalzaken. De Tweede Kamer wil de invoering van dit verbod versnellen naar 2028. Wat betekent dit voor illegale handel, tabaksverkoop uit het buitenland en het aantal verkooppunten?

Roken vergroot de kans op verschillende soorten kanker, longziekten en hart- en vaatziekten. Jaarlijks sterven 20 duizend mensen in Nederland door roken of meerroken. Met het Nationaal Preventieakkoord wil de Rijksoverheid er samen met andere organisaties voor zorgen dat in 2040 minder dan vijf procent van de volwassenen en geen enkele jongere meer rookt.

Onderdeel van dit akkoord is een gefaseerde beperking van de verkoop van tabaksproducten. Sinds 1 juli 2023 is daarom de online verkoop van tabak verboden. Dit verbod geldt voor binnenlandse en grensoverschrijdende online verkoop, dus zowel Nederlandse als buitenlandse winkels mogen geen tabaksproducten en aanverwante producten online verkopen aan Nederlandse consumenten. Sinds 1 juli 2024 mogen supermarkten en horeca-inrichtingen ook geen tabak en aanverwante producten meer verkopen.

In het geplande tijdpad voor de komende jaren wordt de verkoop van tabaksproducten vanaf 2030 alleen nog toegestaan in gemakszaken en speciaalzaken. Dat betekent dat tankstations deze producten niet langer mogen aanbieden. In 2032 wordt de verkoop van tabaksproducten volledig voorbehouden aan speciaalzaken.

Het Nationaal Preventieakkoord bevat naast de beperking van het aantal verkooppunten ander beleid om roken te beperken. Zo verhoogde de Rijksoverheid op 1 april 2023 en op 1 april 2024 de accijns op tabaksproducten, worden sigaretten sinds 1 oktober 2020 in een neutrale verpakking verkocht en zijn tabaksproducten sinds 1 januari 2021 uit het zicht gehaald bij verkooppunten. Ondanks deze maatregelen verwacht het RIVM dat de doelstellingen van het Preventieakkoord niet gehaald worden (Kuijpers et al., 2024).

Tweede Kamer verzoekt om versnelde invoering van het verkoopverbod

Op 5 februari 2025 heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om de beperking van de verkoop van nicotineproducten te versnellen en vanaf 2028 alleen nog toe te staan in speciaalzaken.¹ Dit betekent voor gemakszaken dat dit verbod vier jaar eerder zal ingaan dan in het oorspronkelijke tijdpad, voor andere verkooppunten waaronder tankstations gaat het om twee jaar. Deze motie is deels gemotiveerd door de verwachting dat de doelen uit het Nationaal Preventieakkoord met het huidige beleid niet gehaald zullen worden. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in reactie op deze motie aangegeven onderzoek te laten doen naar de mogelijke implicaties van het versnellen van de verkoopbeperkingen.

Onderzoeksvragen

Het ministerie van VWS heeft SEO Economisch Onderzoek daarom verzocht om de gevolgen van een versnelde invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten in kaart te brengen. Het ministerie stelt daarbij de volgende twee vragen:

¹ Zie [Kamerstuk 34541, Nr. 8](#).

1. Leidt een versnelde invoering van het verbod in 2028 tot een sterkere toename van illegale handel en buitenlandse tabaksverkoop dan de gefaseerde invoer uit het oorspronkelijke tijdpad?
2. Hoe ontwikkelt het aantal tabaksverkooppunten zich bij een verbod in 2028 ten opzichte van het oorspronkelijke tijdpad?

Om deze vragen te beantwoorden vergelijken we de situatie bij een versnelde invoering in 2028 met de situatie in het oorspronkelijke tijdpad in 2032. Dat een versnelde invoering van het verkoopverbod tot minder verkooppunten in 2028 leidt dan er bij de gefaseerde invoering in 2028 zouden zijn is evident. Bij de versnelde invoering is de verkoop in tankstations en gemakszaken dan immers al verboden. Het is echter ook mogelijk dat er door de versnelde invoering verschillen ontstaan met de situatie die in het oorspronkelijke tijdpad in 2032 bereikt zou worden. Die verschillen kunnen ontstaan via de vraagzijde en via de aanbodzijde.

Een verschil via de vraagzijde kan ontstaan wanneer een forse daling van het aantal verkooppunten tot een andere gedragsreactie leidt dan een geleidelijke daling. Consumenten beoordelen veranderingen ten opzichte van hun huidige situatie. Bij geleidelijke afbouw verandert de afstand naar het verkoopkanaal telkens een beetje waardoor de gedragsaanpassing kleiner of groter kan zijn dan bij een abrupte afname.² Dit kan gevolgen hebben op zowel het aantal stoppers als op de illegale handel en grensverkeer. Als dit gedrag een gewoonte wordt, dan zijn de effecten hiervan blijvend.

Een verschil via de aanbodzijde kan ontstaan wanneer het tijd kost om voldoende speciaalzaken te openen en de sector zich in 2028 nog niet (volledig) heeft aangepast aan het verbod op de verkoop in supermarkten. In dat geval neemt de beschikbaarheid van tabak verder af dan bij een gefaseerde invoering. Ook hier kunnen er gevolgen zijn voor zowel het aantal stoppers als op de illegale handel en grensverkeer waarbij gewoontevorming kan leiden tot een blijvend effect.

Aanpak

Om zicht te krijgen op hoe mensen reageren op versnelde of gefaseerde afbouw van het aantal verkooppunten van tabak voeren we een vignettenanalyse uit onder rokers. In een enquête moet elke respondent meerdere keren een keuze maken uit verschillende hypothetische verkooppunten die variëren in het type verkooppunt en de reistijd naar het verkooppunt. Bij elke keuzesituatie is er ook een mogelijkheid om te stoppen met roken of om sigaretten uit het buitenland of via een illegaal verkoopkanaal te kopen. Zo achterhalen we of mensen als het aantal verschillende typen verkooppunten afneemt en de reistijd naar het verkooppunt toeneemt meer geneigd zijn om te stoppen met roken of tabak uit het buitenland of via een illegaal verkoopkanaal te kopen. We kunnen ook inschatten of dit effect sterker is voor een gefaseerde of versnelde afbouw waarmee we de effecten van een versnelde invoering inzichtelijk maken. Deze inschatting is wel gebaseerd op de antwoorden die rokers geven in een enquête en niet op daadwerkelijk gedag.

Naast de vignettenanalyse voeren we interviews met experts, de branchevereniging van tabaks- en gemakszaken en overheidspartijen. Hierin halen we kwalitatieve inzichten op over de verwachte effecten van een versneld verkoopverbod op zowel de vraag- als aanbodzijde van de markt voor tabaksproducten waarmee we de resultaten van de vignettenanalyse in perspectief kunnen plaatsen.

² Deze theorie van referentieafhankelijke en niet-lineaire voorkeuren is ontwikkeld in het baanbrekende werk van Kahneman en Tversky (1979) waarvoor die laatste in 2002 een Nobelprijs ontving.

De focus in ons onderzoek ligt daarbij op tabaksproducten en niet op overige nicotineproducten, zoals e-sigaretten. Deze producten mogen namelijk al vanaf 2026 alleen in speciaalzaken worden verkocht. De voorgenomen beperkingen in 2030 en 2032 hebben alleen betrekking op tabaksproducten.

Opbouw van dit rapport

In Hoofdstuk 2 geven we een kort overzicht van eerder onderzoek dat relevant is voor onze analyse. De opzet en uitkomsten van de vignettenanalyse bespreken we in Hoofdstuk 3 en de resultaten van de interviews staan in Hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 concludeert en gaat in op de betekenis van de uitkomsten voor beleid. De volledige vragenlijst staat in Bijlage A en details over de opzet en uitkomsten van de vignettenanalyse staan in Bijlage B. De gevoeligheidsanalyse staat in Bijlage C. Tot slot bevat Bijlage D een overzicht van onze gesprekspartners.

2 Eerder onderzoek

Een beperking van het aantal verkooppunten leidt tot minder rokers. Er is weinig bekend over de impact op grensverkeer en illegale handel. Een versnelde afbouw kan andere gedragsreacties oproepen dan een gefaseerde afbouw.

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van eerder onderzoek dat relevant is voor onze analyse. We bespreken wat er bekend is over de invloed van de gefaseerde beperking van het aantal verkoopkanalen op de ontwikkeling van het verkooppuntenlandschap. Vervolgens gaan we in op de impact van het aantal verkooppunten op rookgedrag en op illegale handel en grensverkeer. Omdat er meer bekend is over de relatie tussen het verhogen van accijnzen en illegale handel en grensverkeer gaan we hier ook op in.

Invloed van verkoopverboden op het verkooppuntenlandschap

Op dit moment wordt tabak in Nederland vooral verkocht door tabaksspeciaalzaken, gemakswinkels en tankstations (Box 2.1). Winkels zoals gift shops, tuincentra of belwinkels verkopen ook weleens tabak, maar deze verkooppunten maken een beperkt deel uit van het totaal (Bommelé et al., 2024), hoewel dit aandeel na het verkoopverbod in supermarkten mogelijk is toegenomen. Op basis van het aantal tabaksspeciaalzaken, gemakswinkels en tankstations waren er in Nederland ongeveer 3.600 tabaksverkooppunten (Vermeulen en Van Casteren, 2025). Dit is 63 procent lager dan het aantal verkooppunten eind 2021. Dit is het gevolg van het verkoopverbod in supermarkten, minisupers en nachtwinkels. Het aantal tabaksspeciaalzaken is daarentegen gestegen van 144 (eind 2021) naar 310 (eind 2024). Het aantal verkooppunten per provincie varieert van 816 in Zuid-Holland tot 71 in Flevoland. Het aantal verkooppunten per 10 duizend inwoners per provincie ligt tussen de 1,6 en 2,3. Door de daling in het aantal verkooppunten stijgt de gemiddelde reistijd van rokers om hun tabaksproducten aan te schaffen.

Box 2.1 Verkooppunten voor tabaksproducten

Gemakswinkel: gemakswinkels verkopen o.a. boeken, tijdschriften, kaarten en postzegels. Gemakswinkels hebben soms ook een servicepunt voor pakketdiensten.

Tabaksspeciaalzaak type 1: de tabaksspeciaalzaak verkoopt uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen.

Tabaksspeciaalzaak type 2: de tabaksspeciaalzaak heeft een jaaromzet van maximaal 700 duizend (deze omzet bestaat minimaal voor 75% uit rookwaren).

Tankstation: alleen bemande tankstations verkopen tabak

Bron: Trimbos Instituut (2024)

Kok et al. (2021) maken een inschatting van het aantal verkooppunten voor tabak na 2024 onder verschillende beleidsscenario's. Het onderzoek brengt vijf scenario's in kaart op basis van verschillende aannames over de afbouw van het aantal verkooppunten en het daarbij behorende tijdpad. De scenario's verschillen ook in de definitie van een tabaksspeciaalzaak en de wijze van toelating tot de markt via registratieplicht bij de NVWA of een vergunningsplicht. Het huidige beleid heeft ten aanzien van de geleidelijke afbouw in combinatie met een registratieplicht bij de NVWA de meeste raakvlakken met Scenario 1 van dit onderzoek.³ Op basis hiervan verwachten we ongeveer zevenhonderd nieuwe speciaalzaken in 2032. Het onderzoek schat namelijk in dat zevenhonderd gemakswinkels zich kwalificeren om als speciaalzaak door te gaan na het verkoopverbod in 2030.

³ Scenario 1 gaat uit van een krappe definitie van tabaksspeciaalzaken en een registratieplicht bij de NVWA. Daarnaast gaat dit scenario uit van een tijdpad waarin het verbod op tankstations ingaat per 2030 en voor gemakszaken per 2031.

Het voorspelde aantal tabaksspeciaalzaken ligt daarmee aanmerkelijk lager dan het totaal aantal verkooppunten eind 2024. Dat er niet meer speciaalzaken bij komen heeft te maken met lage brutowinstmarges op tabaksproducten. Kok et al. (2021) rapporteren een brutowinstmarge van 8 procent voor tabak, terwijl dit voor andere producten rond de 25 procent ligt. Dat komt omdat verkoopprijzen van tabak worden vastgesteld door fabrikanten en door de forse accijnzen voor tabaksproducten. In 2025 bedraagt de accijns op een pakje sigaretten van 20 stuks in Nederland 7,81 euro (Douane Nederland, 2025a). Deze verhoging is op 1 april 2024 ingevoerd waarbij de accijns steeg van 5,87 euro naar 7,81 euro per pakje. Hierdoor kost een gemiddeld pakje sigaretten sinds die datum ongeveer 11,10 euro.

Effect van het aantal verkooppunten op rookgedrag

Twee overzichtsstudies concluderen dat de dichtheid van tabaksverkooppunten een positief verband heeft met het aantal rokende adolescenten (Finan et al., 2019; Marsh et al., 2020). Een vergelijkbare meta-analyse brengt een hogere dichtheid van verkooppunten in verband met een hogere rookprevalentie onder volwassenen (Lee et al., 2021). Deze drie overzichtsstudies analyseren wetenschappelijke artikelen met data uit diverse landen. Geen van de meta-analyses richt zich specifiek op onderzoek uit Nederland.

In Nederland beschrijft het Trimbos-instituut de impact van een vermindering van het aantal verkooppunten van tabak in een systematisch literatuuronderzoek (Monschouwer et al., 2014). De auteurs rapporteren een verband tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten in de buurt van scholen en het aantal rokende jongeren. In het bijzonder lijkt een hogere dichtheid van het aantal verkooppunten de kans om te beginnen met roken onder jongeren te vergroten. Daarnaast stellen de auteurs vast dat verschillende onderzoeken een positief verband aantonen tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en de verschillende indicatoren voor roken onder volwassenen, zoals rookprevalentie en het aantal sigaretten dat men per dag rookt. Het onderzoek gaat niet in op de effecten op illegale handel en grensverkeer.

Er zijn verschillende manieren waarop het verbod de rookprevalentie kan verminderen. Het verbod kan bijdragen aan de verdere denormalisering van roken in de samenleving. Doordat sigaretten minder zichtbaar en minder makkelijk verkrijgbaar zijn, wordt het minder als een alledaags product beschouwd. Ook kan het verbod voorkomen dat (gestopte) rokers impulsaankopen doen als ze voor hun reguliere boodschappen in de supermarkt zijn. Als laatste kan ook de toegenomen afstand tot een verkooppunt het kopen van tabak minder toegankelijk maken. Dit mechanisme speelt nog meer bij jongeren die geen auto rijden.

Er is nog weinig bekend over het verschil in effect van een eenmalige grote reductie ten opzichte van een gefaseerde reductie in het aantal tabaksverkooppunten. Vanuit de theorie kan het gedragseffect twee kanten op gaan. Enerzijds wennen rokers bij de gefaseerde invoer mogelijk makkelijker aan een kleine toename in extra reistijd. Zo ondervinden ze minder hinder van een aantal kleine toenames in de reistijd dan van één grote toename en blijft een groter aandeel tabaksproducten kopen via een legaal verkoopkanaal. Anderzijds kan de sluiting van een tabakszaak een roker prikkelen om een stoppoging te overwegen of over te stappen naar een illegaal of buitenlands verkoopkanaal, zelfs als de extra reistijd naar een alternatief verkooppunt beperkt is. De gefaseerde invoer leidt dan tot een kleiner aandeel rokers dat tabaksproducten blijft kopen via een legaal verkoopkanaal.

Gevolgen voor grensverkeer en illegale handel

Een algeheel verkoopverbod kan forse gevolgen hebben voor grensverkeer en illegale handel. Een bekend historisch voorbeeld hiervan is de drooglegging in de Verenigde Staten waarvan de effectiviteit aanzienlijk werd ondermijnd door illegale productie en verkoop van alcoholische dranken (Levine en Reinarman, 1991). Wat

betekent dit voor de beperking van het aantal verkooppunten tot speciaalzaken waarvan er naar verwachting toch rond de duizend over zullen blijven?

Momenteel is het toegestaan om maximaal vier sloffen sigaretten en één kilo shag mee te nemen over de grens. Wanneer legale verkooppunten moeilijker bereikbaar worden, neemt de relatieve aantrekkingskracht van alternatieve kanalen, zoals aankopen over de grens of via illegale aanbieders, toe. Dit kan de effectiviteit van het beleid ondermijnen doordat consumenten toch toegang houden tot goedkope tabak.

Uit recent onderzoek van de douane op basis van weggegooide sigarettenpakjes (Douane Nederland, 2025b) blijkt dat grensverkeer en illegale handel in de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Zo steeg het aandeel buitenlandse sigaretten tussen 2023 en 2024 van 21 naar 34 procent. In dezelfde periode steeg het aandeel namaaksigaretten van 4 naar 11 procent. Hoewel de omvang van illegale verkoop moeilijk in te schatten is, wijst dit erop dat dit kanaal in de praktijk kleiner is dan legitiem grensverkeer. De toename vond plaats in een periode dat de accijnzen toenamen en de beschikbaarheid door het verkoopverbod in supermarkten fors afnam.

We hebben in de literatuur geen direct empirisch bewijs gevonden voor de relatie tussen de dichtheid van verkooppunten en grensverkeer of illegale handel. Nagelhout et al. (2014) berekenen het grensverkeer voor tabaksproducten in verschillende Europese landen. Zij laten zien dat met name in landen met hoge accijnzen en nabijheid van goedkopere buurlanden, zoals Nederland, het aandeel van aankopen over de grens aanzienlijk is. De rol van de dichtheid van verkooppunten wordt uit deze studie echter niet duidelijk.

Accijnsverhogingen leiden tot extra grensverkeer

Er is wel een uitgebreide internationale literatuur over de impact van accijnsverhogingen op grensverkeer, zie bijvoorbeeld DeCicca et al. (2022) voor een overzicht. Hieruit blijkt dat accijnzen een substantiële invloed hebben op zowel legale als illegale aankoop in het buitenland.

Voor Nederland beschrijven Rotteveel et al. (2025) de gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Uit dit RIVM-onderzoek blijkt dat na elke accijnsverhoging een deel van de rokers is gestopt of minder is gaan roken. Tegelijkertijd is het grensverkeer toegenomen. Meer mensen kopen sindsdien hun tabaksproducten in het buitenland, met name in Duitsland en Luxemburg. Het onderzoek kon echter de effecten van de accijnsverhoging (januari 2024) en het verkoopverbod in supermarkten (juli 2024) niet volledig van elkaar scheiden.

Het onderzoek laat ook zien dat het daadwerkelijke gedrag van rokers kan afwijken van hun voorgenomen gedrag. Zo nam 18 procent van de respondenten zich voor om te stoppen met roken na de accijnsverhoging, terwijl uiteindelijk 23 procent een stoppoging ondernam. Bij 7 procent was deze poging succesvol. Van de rokers die meer zijn gaan kopen in het buitenland noemt 88 procent de accijnsverhoging als belangrijkste reden. Dit duidt erop dat accijnzen een sterkere aanjager zijn van grensverkeer dan het verdwijnen van supermarkten als verkooppunt.

Verschillende gedragseffecten van grote en kleine beleidswijzigingen

Chaloupka et al. (2012) concluderen dat grotere, minder voorspelbare accijnsverhogingen effectiever zijn in het terugdringen van tabaksgebruik dan kleine, geleidelijke verhogingen. Dit sluit aan bij inzichten uit de gedragseconomie: abrupte, opvallende prijsveranderingen zetten sterker aan tot gedragsverandering dan stapsgewijze prijsstijgingen. Consumenten zijn namelijk gevoelig voor referentiepunten en reageren sterker op schoksgewijze veranderingen (Kahneman en Tversky, 1979).

Een vergelijkbaar mechanisme kan optreden bij een versnelde beperking van het aantal verkooppunten. Een abrupte afname van het aantal verkooppunten kan leiden tot grotere gedragsaanpassingen dan de geleidelijke afbouw in het oorspronkelijke tijdpad. Uit gedragsonderzoek blijkt echter dat mensen anders reageren op toegenomen reistijd dan op prijsveranderingen (De Borger en Fosgerau, 2008). Bovendien spelen er andere psychologische en praktische mechanismen wanneer iemand van verkooppunt moet wisselen dan bij een prijsstijging bij hetzelfde verkooppunt.

3 Vignettenanalyse

Versnelde beperking van het aantal verkooppunten leidt naar schatting tot vergelijkbaar gedrag als bij het gefaseerde beleid. Rokers geven aan dat ze bij extra reistijd eerder geneigd zijn te stoppen dan uit te wijken naar illegale of buitenlandse kanalen. Daarbij wegen de eerste minuten extra reistijd zwaarder dan latere minuten.

Om inzicht te krijgen in de voorkeuren van rokers voor type verkooppunt en reistijden voeren we een vignettenanalyse uit. Hiervoor is een vragenlijst afgenomen onder een steekproef van rokers waarin zij meerdere keren een keuze maken tussen verschillende hypothetische verkoopsituaties. We gebruiken de voorkeuren van rokers vervolgens om de marktaandelen van verkoopkanalen te berekenen in twee beleidsscenario's, de voorgenomen geleidelijke afbouw van verkooppunten en de versnelde afbouw waar de Tweede Kamer om heeft gevraagd.

Dit hoofdstuk beschrijft kort de opzet van de vragenlijst en de vignettenanalyse, gevolgd door een bespreking van de schattingsresultaten. In een scenarioanalyse rekenen we de gedragsreacties van rokers in beide beleidsscenario's. Op basis van de voorkeuren uit de vignettenanalyse en realistische inschattingen van reistijden per postcodegebied simuleren we per scenario welk aandeel rokers kiest voor een speciaalzaak, stopt met roken of uitwijkt naar het buitenland of illegale kanalen. We vertalen deze aandelen vervolgens naar aantallen personen, rekening houdend met de verwachte daling van het aantal rokers en de bevolkingsgroei. Zo brengen we in kaart hoeveel mensen mogelijk stoppen of uitwijken onder het versnelde beleid in vergelijking met het oorspronkelijke tijdpad. Bijlage A bevat de volledige vragenlijst en geeft ook een voorbeeld van hoe een keuzesituatie eruitziet. In Bijlage B gaan we dieper in op de data en methode. Bijlage C bevat de gevoeligheidsanalyse.

Vragenlijst en vignetten

Om de effecten van veranderende reistijd naar tabaksverkooppunten beter te begrijpen voeren we een vignettenanalyse uit onder rokers. Dit type experiment confronteert respondenten herhaaldelijk met keuzemenu's waarin ze moeten kiezen tussen verschillende verkooppunten. Elk verkooppunt krijgt een willekeurige reistijd en behoort tot een van de drie verkoopkanalen: tankstation, gemakswinkel of speciaalzaak. Daarnaast kunnen respondenten er altijd voor kiezen om hun tabaksproducten in het buitenland te kopen, via illegale kanalen te verkrijgen of te stoppen met roken. Zo kunnen we afleiden in welke mate rokers bereid zijn om bij een ander verkooppunt te kopen, extra reisafstand tolereren en in hoeverre ze alternatieven overwegen zoals stoppen met roken of aankopen in het buitenland of via illegale kanalen.

In het keuzemodel houden we expliciet rekening met referentieafhankelijke voorkeuren en niet-lineaire gevoeligheid voor reistijd. Referentieafhankelijke voorkeuren betekenen dat mensen hun keuzes afwegen ten opzichte van hun huidige situatie. Een roker die gewend is aan een nabijgelegen tankstation als verkooppunt kan anders reageren op een verandering dan iemand die al bij een verder gelegen speciaalzaak koopt. De mate van gedragsverandering hangt bovendien niet alleen af van de absolute reistijd, maar ook van de wijze waarop deze

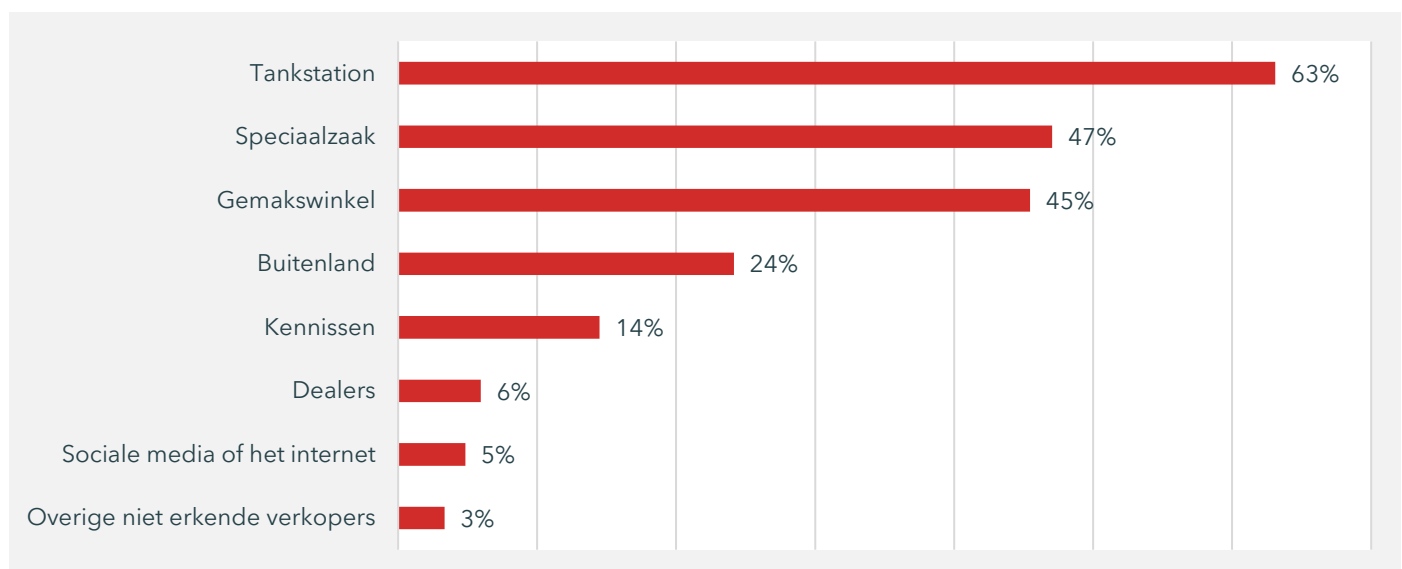
toeneemt. Een abrupte, grote toename in reistijd kan namelijk een andere (sterkere of zwakkere) gedragsreactie uitlokken dan meerdere kleine, stapsgewijze toenames.⁴

Deze theorie van niet-lineaire referentieafhankelijke voorkeuren komt voort uit het baanbrekende artikel van Tversky en Kahneman (1991) en is daarna in verschillende contexten empirisch onderbouwd. De manier waarop wij dit soort gedragsmechanismen meten in de vignettenanalyse komt sterk overeen met onderzoek van De Borger en Fosgerau (2008). In elk keuzemenu tonen we het verkooppunt waarvan de respondent heeft aangegeven het grootste deel van zijn tabaksproducten te kopen (de 'referentiecategorie'). De respondent wordt vervolgens gevraagd om aan te geven welk alternatief hij zou kiezen in het geval het niet langer mogelijk is om bij dit verkooppunt te kopen.

Beschrijvende statistiek

Figuur 3.1 laat zien via welke verkoopkanalen rokers doorgaans hun tabaksproducten kopen. Respondenten konden hierbij meerdere verkoopkanalen opgeven waardoor de percentages optellen tot meer dan 100 procent. Het tankstation komt hierbij het vaakst voor: 63 procent van de respondenten geeft aan hier wekelijks tabaksproducten te kopen. Daarna volgen de speciaalzaak (47 procent) en de gemakswinkel (45 procent).

Figuur 3.1 Het tankstation is het meest populaire verkoopkanaal



Noot: Deze figuur toont het percentage van de respondenten dat tabaksproducten koopt via een bepaald verkoopkanaal. We vragen de respondenten om deze vraag in te vullen volgens hun koopgedrag in de gemiddelde week. De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat zijn hun tabaksproducten bij verschillende verkoopkanalen kunnen kopen.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Na de gemakswinkel volgen de overige kanalen. Deze kanalen vertegenwoordigen illegale handel of grensverkeer. Bijna een kwart van de respondenten (24 procent) koopt een deel van hun tabaksproducten in het buitenland. Daarnaast zegt 14 procent weleens tabaksproducten via kennissen te verkrijgen. Kopen in het buitenland of via kennissen is legaal in normale hoeveelheden. We gaan ervan uit dat deze tabaksproducten (deels) ook uit het buitenland komen.

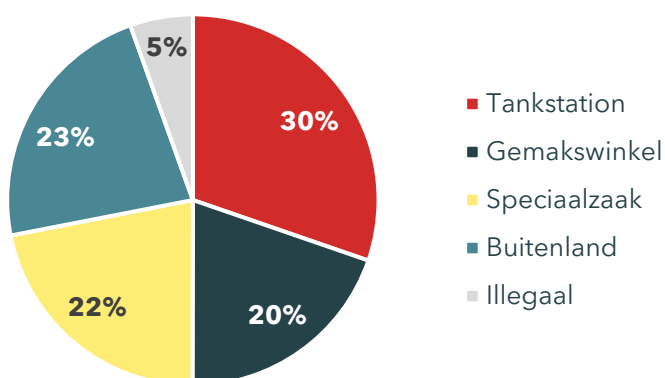
⁴ Zoals beschreven in de inleiding komen deze effecten aan de vraagzijde boven op eventuele effecten aan de aanbodzijde van de markt, zoals een andere ontwikkeling in het aantal nieuwe speciaalzakken.

Kleinere groepen kopen via dealers (6 procent), sociale media of internet (5 procent) of overige ongeautoriseerde kanalen (3 procent). Deze laatste drie verkoopkanalen bestempelen we als illegale handel. We gaan niet in op de herkomst van de tabaksproducten die rokers via deze kanalen kopen. Het is mogelijk dat de tabaksproducten uit het buitenland komen, van legale fabrikanten is of dat het om namaakproducten gaat.

Deze resultaten geven inzicht in de huidige afhankelijkheid van bepaalde verkoopkanalen. Een verbod op verkoop in tankstations en gemakszaken raakt een groot deel van de rokers. Tegelijkertijd koopt 30 procent van de rokers al een deel van hun tabaksproducten in het buitenland of via illegale handel. Dit laat zien dat relatief veel rokers nu al gebruikmaken van alternatieve routes om hun tabaksproducten te verkrijgen.

Figuur 3.2 laat zien welk aandeel van de wekelijkse pakjesverkoop via verschillende verkoopkanalen verloopt. Gemiddeld kopen respondenten 28 procent van hun pakjes buiten reguliere verkoopkanalen: 23 procent in het buitenland en 5 procent via illegale handel. Daarentegen zijn tankstations, gemakswinkels en speciaalzaken samen nog steeds verantwoordelijk voor het merendeel van de verkopen (respectievelijk 30, 20 en 22 procent).

Figuur 3.2 Rokers kopen 23 procent buitenlandse pakjes en 5 procent via illegale handel



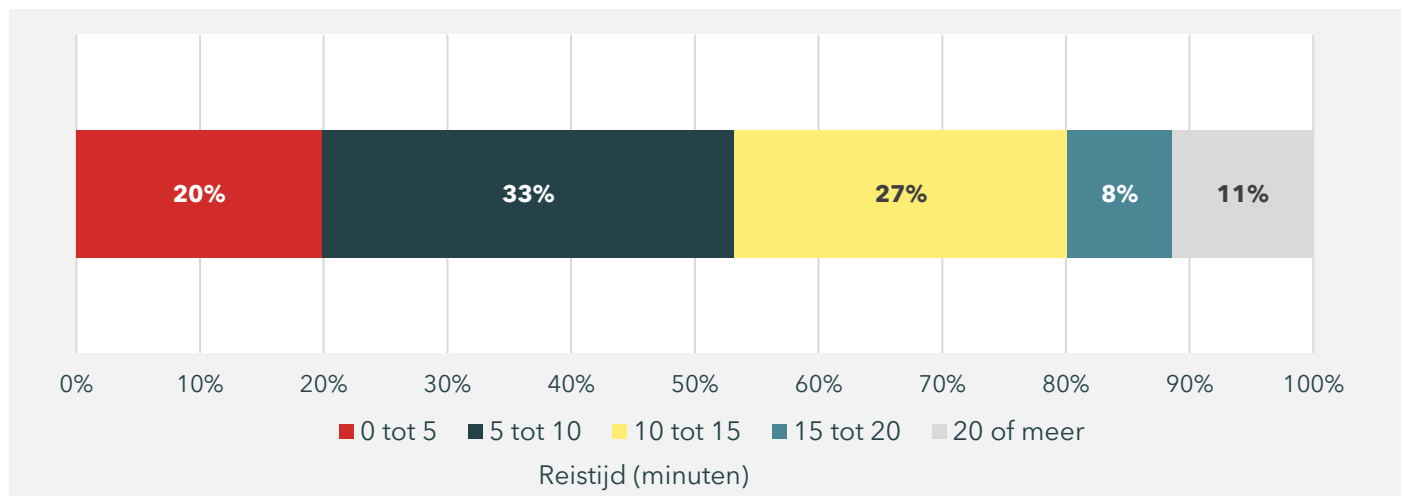
Noot: Deze figuur toont het percentage pakjes die de respondenten kopen per verkoopkanaal. We vragen de respondenten om deze vraag in te vullen volgens hun koopgedrag in de gemiddelde week. De gemiddelde respondent koopt 4,2 pakjes per week. We maken in deze figuur geen onderscheid tussen de prijzen per pakje van verschillende tabaksproducten.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Figuur 3.3 laat zien hoeveel tijd rokers gemiddeld kwijt zijn aan het kopen van hun tabaksproducten. 60 procent van de respondenten geeft aan dat de (additionele) reistijd naar hun meest gebruikte verkooppunt tussen de 5 en 15 minuten ligt.⁵ Voor 33 procent bedraagt de reistijd 5 tot 10 minuten, en 27 procent zit in de categorie 10 tot 15 minuten. Slechts een minderheid heeft een korte (0 tot 5 minuten, 20 procent) of juist lange reistijd (20 minuten of meer, 11 procent).

⁵ We rekenen in dit onderzoek met de totale extra retourtijd die nodig is om tabaksproducten te kopen. Als een respondent bijvoorbeeld 10 minuten heen en weer moet lopen naar een speciaalzaak beschouwen we de reistijd als 10 minuten. Als iemand onderweg naar het werk een omweg maakt en daardoor 5 minuten langer onderweg is om bij een tankstation te stoppen tellen we die 5 minuten als extra reistijd.

Figuur 3.3 De meeste rokers hebben een reistijd van 5 tot 15 minuten om hun tabaksproducten te kopen



Noot: Deze figuur toont het percentage respondenten per reistijdcategorie. Het gaat om de reistijd die zij moeten besteden om tabaksproducten te kopen bij het verkooppunt waar zij het vaakst kopen. We meten de reistijd van een retour.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Schattingsresultaten

Tabel 3.1 laat zien hoe rokers keuzes maken tussen verschillende verkoopkanalen, afhankelijk van de reistijd. De coëfficiënten voor de uitwijkoptie (buitenland of illegaal) en de drie verkoopkanalen (tankstation, gemakswinkel of speciaalzaak) geven aan in hoeverre elk alternatief aantrekkelijker of minder aantrekkelijk is ten opzichte van de optie om te stoppen met roken. De coëfficiënten voor een toename in reistijd geven aan in hoeverre een minuut extra reistijd de waarde van een verkoopkanaal vermindert. Hierbij laat de kwadratische term zien of elke extra minuut reistijd even zwaar telt, of dat de eerste vijf minuten extra reistijd de waarde bijvoorbeeld sterker verlagen dan de minuten daarna. In de een-na-laatste kolom schatten we een model waarbij de effecten van reistijd gelijk zijn voor alle verkoopkanalen; in de laatste kolom staan we toe dat deze variëren over verkoopkanalen. De laatste kolom toont de coëfficiënten van het model waarmee we de scenario's doorrekenen.

Tabel 3.1 Rokers stoppen liever dan dat ze hun tabaksproducten in het buitenland of illegaal kopen

Kenmerk	Categorie	Coëfficiënt vereenvoudigd model	Coëfficiënt uitsplitsing reistijd naar kanaal
Uitwijkopties	Stoppen met roken	-	-
	Buitenland of illegaal	-0,79***	-0,78***
Verkoopkanaal	Tankstation	1,61***	1,83***
	Gemakswinkel	1,31***	1,55***
	Speciaalzaak	1,13***	1,41***
Toename in reistijd (minuten)	Lineair	-0,01***	-
	Kwadratisch	0,00005**	-
Toename in reistijd naar tankstation (minuten)	Lineair	-	-0,04***
	Kwadratisch	-	0,0001***

Toename in reistijd naar gemakswinkel (minuten)	Lineair	-	-0,05***
	Kwadratisch	-	0,0003**
Toename in reistijd naar speciaalzaak (minuten)	Lineair	-	-0,03***
	Kwadratisch	-	0,0001

Noot: Deze tabel toont de voorkeuren van rokers voor reistijden en verschillende verkoopkanalen van tabak. Deze voorkeuren drukken we uit coëfficiënten voor een nutsfunctie. De referentiesituatie is stoppen met roken en heeft een nut van nul. Positieve coëfficiënten geven aan dat rokers een bepaalde eigenschap als positief ervaren, in vergelijking met stoppen met roken. Negatieve coëfficiënten geven het tegenovergestelde aan. De coëfficiënten van de verkoopkanalen zijn gemiddelden. Het volledige model splitst deze coëfficiënten uit per referentiekanaal van de respondent. De volledige schattingsresultaten staan in Bijlage B.2. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

We zien dat de optie om tabaksproducten te kopen via buitenlandse of illegale kanalen in beide modellen een negatieve waarde heeft (-0,79 en -0,78). Dit betekent dat rokers deze overige kanalen minder aantrekkelijk vinden dan stoppen met roken. Verkoop via tankstations, gemakszaken en speciaalzaken wordt daarentegen allemaal als aantrekkelijker ervaren dan stoppen, waarbij de tankstation de hoogste waarde krijgt (1,61 en 1,83), gevolgd door de gemakswinkel (1,31 en 1,55) en de speciaalzaak (1,13 en 1,41). Dit geeft aan dat bij gelijke reistijd rokers bij voorkeur naar een tankstation gaan, gevolgd door een gemakswinkel en daarna een speciaalzaak. Deze voorkeuren hangen waarschijnlijk samen met de mogelijkheid om tabaksaankoop bij tankstations en gemakswinkels te combineren met de aankoop van andere producten.

Wat betreft reistijd geldt dat extra minuten reistijd leiden tot een lagere voorkeur (negatieve lineaire term). Zowel in het model waarbij de effecten van reistijd gelijk worden verondersteld voor alle verkoopkanalen als in het model waar we toestaan dat deze variëren, zijn er aanwijzingen voor niet-lineaire reistijdeffecten. De positief significante kwadratische term geeft aan dat de eerste minuten extra reistijd zwaarder wegen dan latere minuten. Wel zien we dat de gevoeligheid voor reistijd verschilt per verkoopkanaal. Voor tankstations en gemakswinkels is de gevoeligheid voor reistijd iets hoger en zijn er significante niet-lineaire effecten. Voor speciaalzaken is de gevoeligheid voor reistijd lager en min of meer lineair in een toenemende reistijd. Dit is consistent met de hogere reisbereidheid van consumenten voor een speciaalzaak.

Deze bevinding is relevant voor verschillen in uitkomsten tussen het huidige en het versnelde tijdpad. Omdat de gevoeligheid voor reistijd niet-lineair is, maakt het voor rokers uit of de toename in reistijd in één grote stap of in twee kleinere stappen plaatsvindt. Dit is namelijk de kern van het onderscheid tussen de twee beleidsopties: in het huidige tijdpad wordt tabaksverkoop bij tankstations en gemakszaken gefaseerd verboden, terwijl in het versnelde beleid beide verkooppunten in één keer verdwijnen. De niet-lineaire effecten lijken echter beperkt in omvang en zijn ook niet voor elk verkooppunt statistisch significant.

We hebben ook getoetst of rokers in provincies aan de Duitse grens anders reageren vanwege hun nabijheid tot goedkopere alternatieven over de grens.⁶ Er waren echter geen significante verschillen tussen consumenten in deze grensregio's en elders. Dit suggereert dat hun gedrag niet systematisch anders is dan dat van andere rokers in Nederland.

⁶ We kijken niet naar de grensprovincies aan de Belgische grens, omdat daar geen grote prijsverschillen zijn.

Verschillen tussen groepen

Tabel 3.2 toont de gemiddelde kenmerken van drie groepen rokers op basis van hun keuzes in de vignettenanalyse. De eerste groep bestaat uit rokers die in elk van de getoonde keuzemenu's blijft kiezen voor een erkend verkoopkanaal in Nederland (tankstation, gemakswinkel of speciaalzaak) en dus nooit voor een uitwijkoptie (stoppen met roken, buitenland of illegaal). De tweede groep kiest bij toename in reistijd en/of beperking van het type verkooppunten voor tabaksproducten uit het buitenland of via illegale kanalen. De derde groep kiest in zo'n geval voor stoppen met roken.⁷

Tabel 3.2 Rokers zonder stopintentie nemen zich vaker voor om tabaksproducten in het buitenland of illegaal te kopen

Kenmerk	Kiest geen uitwijkoptie	Buitenland of illegaal	Stoppen met roken
Vrouw	38%	39%	56%
Leeftijd	44	46	41
Woont in een (zeer) sterk stedelijke gemeente	59%	49%	59%
Aantal pakjes per week	4,2	4,6	3,9
Gemiddelde reistijd	9	13	10
Aantal jaar dat iemand rookt	20	22	14
Concrete stopintentie	25%	11%	59%
Eerdere stoppoging	73%	66%	75%

Noot: We delen de rokers in drie groepen, gebaseerd op hun voorgenomen gedrag in de vignettenanalyse. De eerste groep zijn rokers die bij elke reistijd hun tabaksproducten voornamelijk via erkende verkoopkanalen in Nederland zouden kopen. De tweede groep kiest bij een hogere reistijd om hun tabaksproducten in het buitenland of via illegale kanalen te kopen. De derde groep kiest bij een hogere reistijd om te stoppen met roken. Deze tabel toont de gemiddelde kenmerken van de rokers in elk van de drie groepen. Een concrete stopintentie houdt in dat iemand van plan is om binnen een halfjaar te stoppen met roken. Hiertegenover staan mensen die van plan zijn om "ooit" te stoppen of niet van plan zijn om te stoppen.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

De groepen verschillen op meerdere relevante kenmerken. Rokers die aangeven te stoppen met roken zijn vaker vrouw (56 procent), gemiddeld jonger (41 jaar), roken minder pakjes per week (3,9) en hebben vaker een concrete stopintentie (59 procent). Ze hebben ook iets vaker eerder een stoppoging ondernomen (75 procent) en roken minder lang (14 jaar). Deze groep is dus ontvankelijker voor prikkels om hun gedrag daadwerkelijk aan te passen in de richting van stoppen.

Rokers die uitwijken naar buitenlandse of illegale kanalen vertonen juist het tegenovergestelde profiel: ze zijn ouder, wonen minder vaak in stedelijke gebieden, roken meer (gemiddeld 4,6 pakjes per week), hebben minder vaak een stopintentie (11 procent) en zijn gemiddeld 13 minuten onderweg voor hun tabaksproducten – de langste reistijd van alle groepen.

⁷ Het is belangrijk om te benadrukken dat deze indeling wordt gemaakt op basis van de *hypothetische* keuzemenu's die worden getoond in de vignettenanalyse. Enkele van deze keuzemenu's bevatten extreme scenario's waarbij de reistijd voor alle erkende verkooppunten in Nederland veel sterker toeneemt dan in de nu op tafel liggende beleidsscenario's. Desondanks kiest ruim de helft van de respondenten (52%) nooit voor een uitwijkoptie.

De groep rokers die blijft bij reguliere verkoopkanalen, ongeacht de toename in reistijd en/of beperking van het type verkooppunten, vertoont gemiddelde waarden op de meeste kenmerken en heeft relatief weinig gedragsintentie om te stoppen of uit te wijken. Het percentage dat man is ligt in deze groep echter hoger, 62 procent tegen 57 van alle rokers. Dit laat zien dat mannen minder snel aangeven dat ze willen stoppen met roken.

Scenario-analyse

Om het effect van een versnelde beperking van het aantal tabaksverkooppunten te analyseren, voeren we een scenario-analyse uit waarbij we de gedragseffecten in het versnelde tijdpad vergelijken met de gedragseffecten in het oorspronkelijke tijdpad. Voor beide scenario's simuleren we het aandeel rokers per verkoopkanaal en uitwijkoptie, op basis van de gedragseffecten geschat in de vignettenanalyse en ontwikkeling van het aantal verkooppunten.⁸

Voor het berekenen van de gedragseffecten houden we rekening met het huidige aankoopgedrag van respondenten, ofwel hun referentieverkooppunt. Afhankelijk van dit referentieverkooppunt zijn er verschillende routes van gedragsaanpassing in de twee beleidsscenario's:

- **Tankstation:** Rokers die nu kopen bij een tankstation moeten in het huidige beleid mogelijk twee keer overstappen. Eerst naar een gemakswinkel (na 2030) en later naar een speciaalzaak (na 2032). In het versnelde beleid maken zij één overstap naar speciaalzaak (in 2028).
- **Gemakswinkel:** Rokers die nu kopen bij een gemakswinkel maken in beide scenario's één overstap naar een speciaalzaak, alleen is dat moment eerder in het versnelde beleid (2028 in plaats van 2032).
- **Speciaalzaak, buitenland of illegaal:** Rokers die al kopen bij een speciaalzaak, of via het buitenland of illegale kanalen, blijven in beide scenario's bij hun huidige kanaal.

De reistijden naar elk van deze verkooppunten zijn per respondent afgeleid van de afstand vanaf hun viercijferige postcodegebied tot het dichtstbijzijnde tankstation, gemakswinkel en speciaalzaak. Hiervoor maken we gebruik van locatiegegevens van Locatus, een databureau dat de Nederlandse retailsector in kaart brengt. Deze geografische koppeling stelt ons in staat om per respondent een realistische inschatting te maken van de gevolgen van een verkoopverbod in hun omgeving op de reistijd naar de verkooppunten.

In de scenario-analyse houden we rekening met een toename van het aantal speciaalzaken. Volgens Kok et al. (2021) zullen er naar verwachting zo'n zevenhonderd nieuwe speciaalzaken bij komen wanneer het verkoopverbod in tankstations en gemakszaken ingaat. We gaan ervan uit dat deze nieuwe winkels zich vestigen op locaties waar nu supermarkten of gemakswinkels zitten. Daarom kiezen we zevenhonderd willekeurige postcode4-gebieden op de locaties van supermarkten en gemakswinkels om te bepalen waar de nieuwe speciaalzaken zullen openen.⁹ In beide scenario's houden we dezelfde toename van zevenhonderd speciaalzaken aan, in lijn met het beeld uit de interviews dat ook bij versnelling voldoende tijd en ruimte is voor de sector om zich aan te passen.¹⁰

⁸ In lijn met de vignettenanalyse gaan de scenario's niet over het aantal pakjes dat een roker koopt, maar over het kanaal waar iemand het meest tabaksproducten koopt. Elke respondent telt daardoor even zwaar mee. Onze resultaten geven dus een schatting over welk aandeel rokers hoofdzakelijk gebruikmaakt van een bepaald kanaal, en niet over welk aandeel van de omzet via die kanalen loopt.

⁹ In een gevoeligheidsanalyse (zie Bijlage C) variëren we het aantal nieuwe speciaalzaken tussen de 350 en 1.400. Dit doen we om te testen hoe robuust onze resultaten zijn. Het blijkt dat deze variatie in het aantal nieuwe speciaalzaken ongeveer drie procentpunt van de markt voor tabaksproducten bepaalt. Met minder nieuwe speciaalzaken wordt de illegale en buitenlandse markt iets groter, met meer speciaalzaken juist iets kleiner. Het effect op stoppen met roken volgt dit patroon.

¹⁰ In het versnelde beleidsscenario worden al deze 700 nieuwe speciaalzaken gerealiseerd in 2028. In het huidige beleidsscenario komen er 350 nieuwe speciaalzaken bij in 2030 en nog eens 350 in 2032.

Met zevenhonderd nieuwe speciaalzaken neemt de gemiddelde extra reistijd voor rokers die nu naar een tankstation of gemakswinkel gaan toe met negen minuten. In het versnelde beleid vindt deze gemiddelde toename in één keer plaats in 2028, voor zowel de rokers die nu kopen bij een tankstation als de rokers die dat momenteel doen bij een gemakzaak. In het huidige beleid geldt deze eenmalige toename van negen minuten ook voor de kopers bij een gemakzaak, terwijl voor een deel van de kopers bij een tankstation er eerst een toename is van gemiddeld één minuut in 2030 (naar een gemakzaak) en vervolgens een toename van acht minuten in 2023 (naar een speciaalzaak). Deze groep rokers wordt in het huidige beleidspad dus twee keer geconfronteerd met een toename van reistijd.

Tabel 3.3 toont de uitkomsten van de scenario-analyse waarin we het verwachte marktaandeel van verkoopkanalen simuleren onder de twee beleidsopties. Voordat we hiernaar kijken voeren we in de eerste twee rijen een controle uit op de validiteit en betrouwbaarheid van ons model. De eerste rij laat zien via welke kanalen rokers hun tabaksproducten momenteel het vaakst kopen op basis van het in de enquête aangegeven feitelijke aankoopgedrag. In de tweede rij simuleren we deze marktaandelen op basis van ons model. Over het algemeen komen het feitelijke aankoopgedrag en gesimuleerde aankoopgedrag goed overeen. Verschillen tussen het feitelijke en gesimuleerde gedrag bij het aandeel gemakszaken en speciaalzaken komen mogelijk door een afwijkende interpretatie van de respondent over wat precies een speciaal- of gemakzaak is en hoe deze twee verkooppunten zijn gedefinieerd in de locatiegegevens van Locatus. Voor tankstations treedt dit probleem waarschijnlijk niet op, omdat de definitie hiervan eenduidiger is.

Tabel 3.3 In beide beleidsscenario's wil 12 procent stoppen en kiest 6 procentpunt extra voor illegaal of grensverkeer

Scenario	Tankstations	Gemakszaken	Speciaalzaken	Buitenland	Illegaal	Stoppen
Huidige situatie (2025)	35,0%	19,5%	24,6%	16,8%	4,1%	0,0%
Huidige situatie simulatie (2025)	34,3%	32,2%	12,7%	16,8%	4,1%	0,0%
Versneld beleid (2028)	0,0%	0,0%	61,6%	21,2%	5,1%	12,0%
Huidig beleid (2032)	0,0%	0,0%	60,8%	21,5%	5,2%	12,5%
Vershil (versneld - huidig beleid)	0,0 p.p.	0,0 p.p.	0,8 p.p.	-0,2 p.p.	-0,1 p.p.	-0,5 p.p.

Noot: Deze tabel toont de resultaten van de scenario-analyse. De eerste rij laat de percentages zien van de meest gebruikte verkoopkanalen in onze steekproef. In de tweede rij simuleren we de keuzes van rokers in 2025. In de simulatie hanteren we de definitie van speciaalzaken en gemakszaken van Locatus. In de simulatie van het huidige beleid in 2032 meten we het volledige effect op de koop van tabaksproducten. Dit is dus het effect van het verkoopverbod in tankstations in 2030 en het verkoopverbod in gemakszaken in 2032. De laatste rij toont het verschil in het effect tussen de twee beleidsscenario's in procentpunten.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

De derde en vierde rij tonen het verwachte gedrag onder het huidige beleid (2032) en het versnelde beleid (2028). In beide scenario's is de verkoop van tabak dan uitsluitend toegestaan in speciaalzaken. Het verschil zit in de directe of gefaseerde ingang van het verkoopverbod. De onderste rij laat het effect van de versnelling zien, oftewel het verschil in de aandelen tussen het versnelde en het gefaseerde beleid.

Uit de analyse blijkt dat het aandeel rokers dat wil stoppen met roken nauwelijks hoger is onder het huidige beleid (12,5 procent om 12,0 procent). Ook het aandeel dat uitwijkt naar illegale of buitenlandse kanalen komt nagenoeg

overeen (5,2 procent om 5,1 procent). Dit gaat per definitie ten koste van het marktaandeel van speciaalzaken, het enige overblijvend erkende verkoopkanaal in Nederland. Deze beperkte verschillen tussen het versnelde beleid en het huidige beleid ontstaan doordat de groep rokers die twee keer een overstap moet maken van verkoopkanaal de twee kleine toenames in reistijd als een groter effect ervaart dan een evenredige toename die in één keer plaatsvindt.

Verder laat de tabel zien dat verschuiving naar illegale of buitenlandse kanalen in beide beleidsscenario's beperkt van omvang is. Er verschuift 4,4 tot 4,7 procentpunt van de rokers naar buitenlandse tabaksproducten. Daarnaast gaan 1,0 tot 1,1 procentpunt van de rokers naar illegale kanalen. Samen stijgt het aandeel buitenlandse of illegale handel dus met ongeveer 6 procentpunt, terwijl het aandeel via speciaalzaken met 48 tot 49 procentpunt toeneemt. We komen op deze getallen door de marktaandelen in de simulatie van 2025 af te trekken van de marktaandelen in de beleidsscenario's. Dit vertegenwoordigt de extra buitenlandse en illegale verkoop als gevolg van het beperken van de tabaksverkoop tot speciaalzaken.

Vertaalslag naar percentages van de volwassen bevolking

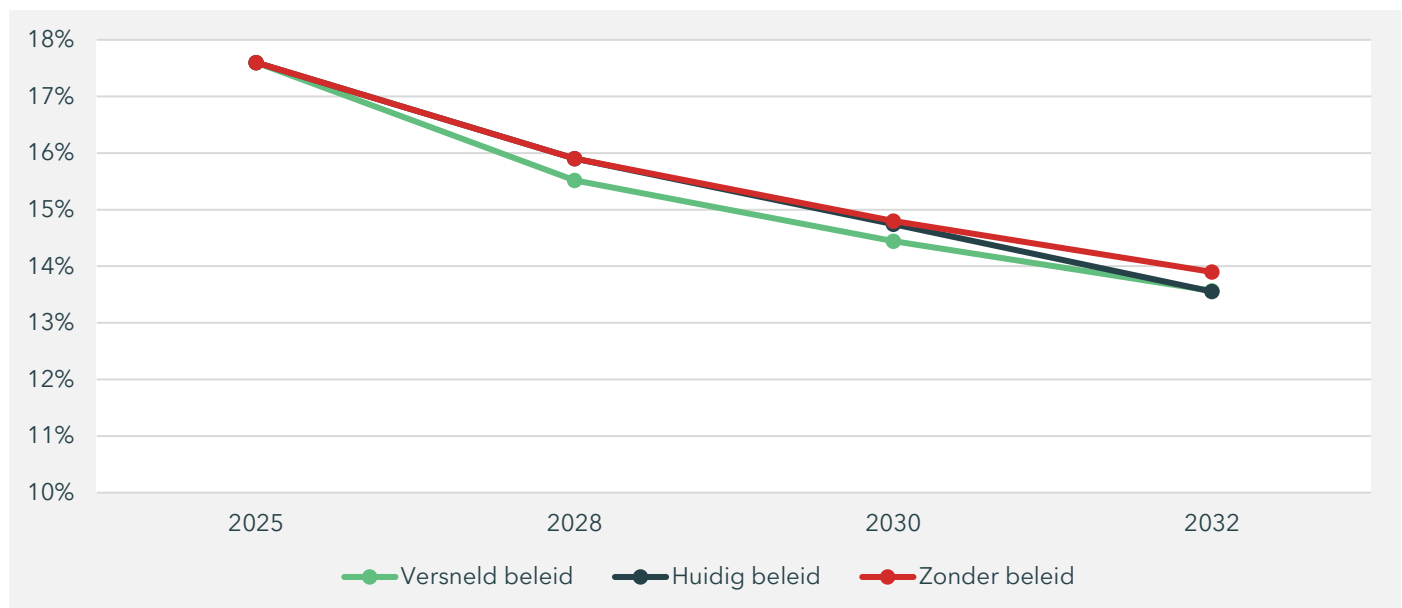
We vertalen de resultaten van de scenarioanalyse naar de verwachte rookprevalentie, en het percentage van rokers dat tabaksproducten over de grens of via illegale kanalen koopt. Daarbij hanteren we een prognose van het percentage rokers in een scenario zonder beleid (Kuijpers et al., 2024). Zo drukken we de gedragsreacties uit in percentages van de bevolking om inzichtelijk te maken hoe groot de effecten zijn en in welk jaar deze effecten optreden.

Uit de scenario-analyse blijkt dat het marktaandeel van de uitwijkoptie inclusief stoppen bijna veertig procent bedraagt in het versnelde en huidige beleid. Dit is ruwweg een verdubbeling ten opzichte van 2025. Naar schatting komt ongeveer één derde hiervan terecht in het buitenland of illegale kanalen, terwijl twee derde aangeeft te stoppen.

Niet alle rokers die aangeven te willen stoppen slagen daar echter daadwerkelijk in. Volgens een overzichtsstudie van de wetenschappelijke literatuur uitgevoerd door de U.S. Preventive Services Task Force (Siu et al., 2015) ligt het slagingspercentage zonder hulp tussen de 5 tot 11 procent. Met professionele begeleiding en medicatie, bijvoorbeeld langs de behandelrichtlijnen van het Trimbos-instituut (2016), kan dit volgens dezelfde taskforce oplopen tot hoogstens 30 procent. Uit onderzoek van Rotteveel et al. (2025) blijkt dat na de accijnsverhoging en het verbod op tabaksverkoop in supermarkten 30 procent van de rokers met een voornemen om te stoppen hier daadwerkelijk in slaagde.

Figuur 3.4 toont het beleidseffect uitgedrukt in de rookprevalentie. Als we rekenen met 20 procent succesvolle stoppogingen bij de rokers die zich voornemen te stoppen, stopt 2,4 procent van de rokers daadwerkelijk bij het versnelde beleid (2028). In 2030 gaat het om 0,4 procent succesvolle stoppers, en in 2032 om nog eens 2,1 procent. In de figuur is te zien dat de rookprevalentie in het versnelde en huidige beleid samenvalt in 2032. Daarnaast zien we dat het effect van het verkoopverbod in tankstations in 2030 op de rookprevalentie nauwelijks waarneembaar is. Het versnelde beleid bereikt hierdoor ongeveer hetzelfde effect op de rookprevalentie, alleen dan vier jaar eerder.

Figuur 3.4 Door het versnelde beleid vindt het effect op de rookprevalentie vier jaar eerder plaats dan in het huidige beleid



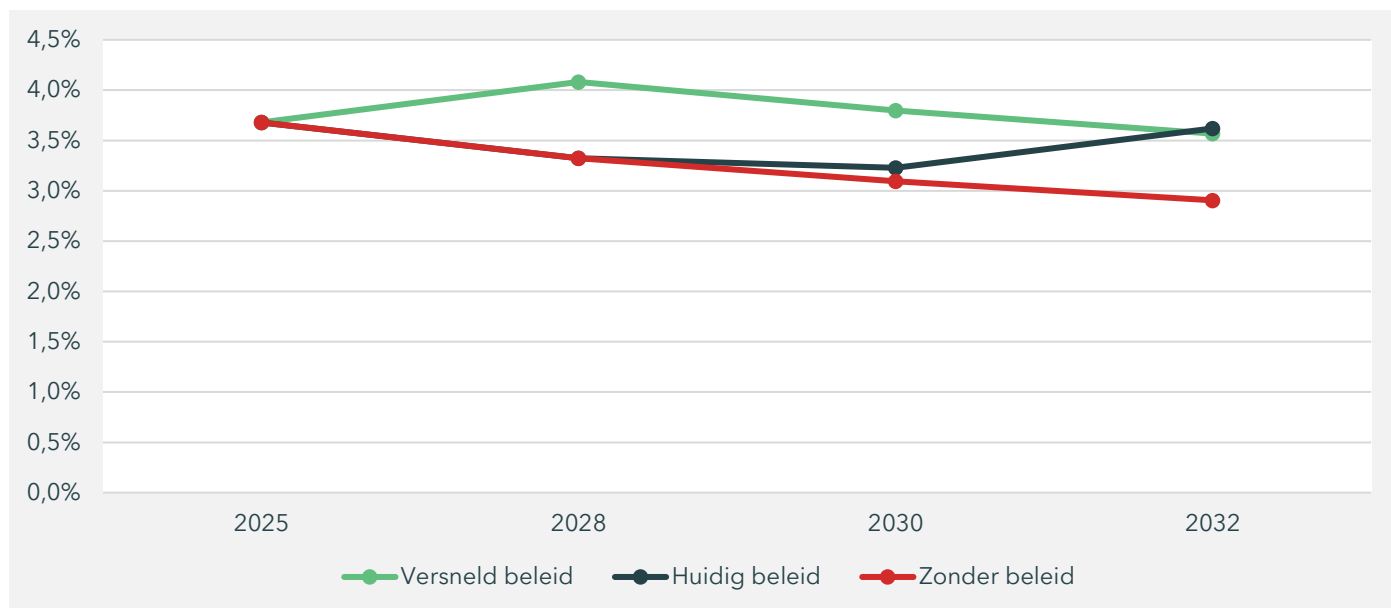
Noot: In deze tabel vertalen we het effect van de beleidsopties naar het percentage van de volwassenen dat rookt. We gebruiken de prognose van de rookprevalentie zonder beleid uit Kuijpers et al. (2024). We passen deze prognose vervolgens aan om rekening te houden met de gerealiseerde effecten op de rookprevalentie van de accijnsverhogingen en het verkoopverbod in supermarkten (Leefstijlmonitor, 2025). De y-as van de figuur begint bij 10 procent om de verschillen zichtbaar te maken.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête en Kuijpers et al. (2024)

Op basis van deze inschatting daalt het percentage volwassen rokers met 0,03 procent als het aantal verkooppunten van tabak met 1 procent afneemt. Dit volgt uit een vergelijking van onze inschatting van de afname in de rookprevalentie met de daling in het aantal verkooppunten. Begin 2025 zijn er nog circa 3,6 duizend verkooppunten in Nederland (Vermeulen en Van Casteren, 2025). Ruim 300 van deze verkooppunten zijn speciaalzaken. Wanneer we rekenen met een toename in het aantal speciaalzaken van 700 komen we daarom uit op ruim duizend speciaalzaken in de beleidsscenario's. Het aantal verkooppunten neemt dus met ruim 70 procent af. Hiertegenover staat een reductie in de rookprevalentie van 2,4 tot 2,5 procent. Kok et al. (2021) rekenen met een effect op de rookprevalentie dat bijna drie keer zo groot is. Het onderzoek berekent namelijk prognoses waar de rookprevalentie met 0,1 procent daalt per procent minder verkooppunten. In tegenstelling tot deze studie houdt onze inschatting geen rekening met het effect op startende rokers.

Figuur 3.5 laat zien dat het aandeel volwassenen dat tabaksproducten in het buitenland of illegaal koopt in het versnelde beleid tijdelijk hoger ligt dan in 2025. In 2028 bereikt dit percentage een piek van 4,1 procent, om daarna geleidelijk weer te dalen tot 3,6 procent in 2032. In het huidige beleid blijft dit aandeel juist relatief stabiel tussen 2025 en 2030, en neemt het daarna ook toe tot 3,6 procent. Zonder aanvullend beleid zet de daling in buitenlandse of illegale aankopen door. Dit heeft te maken met de dalende rookprevalentie in de prognose uit Kuijpers et al. (2024). Vanaf 2032 zijn de percentages in het versnelde en huidige beleid nagenoeg gelijk. Dit wijst erop dat het effect van versnelling tijdelijk is. Bijlage B.2 bevat twee aparte figuren waarin we het percentage buitenlandse en illegale verkoop opsplitsen, dit geeft een vergelijkbaar beeld.

Figuur 3.5 In het versnelde beleid ligt het percentage volwassenen dat tabaksproducten in het buitenland of illegaal koopt tijdelijk hoger dan in 2025



Noot: In deze figuur vertalen we het effect van de beleidsopties naar het percentage van de volwassenen dat hun tabaksproducten voornamelijk in het buitenland of via illegale kanalen koopt. We gebruiken de prognose van de rookprevalentie zonder beleid uit Kuijpers et al. (2024). We nemen aan dat rokers die een stoppoging doen, maar daarin niet slagen, hun tabaksproducten bij een speciaalzaak gaan kopen. Ze kunnen dus niet alsnog hun tabaksproducten in het buitenland of illegaal gaan kopen.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête en Kuijpers et al. (2024)

4 Interviews

Volgens experts haalt de versnelde beperking van tabaksverkoop tot speciaalzaken de situatie die bij de gefaseerde invoering in 2032 zou ontstaan vier jaar naar voren. Het aanbod van speciaalzaken past zich eerder aan, hoewel het aantal extra verkooppunten lastig te voorspellen is. Gesprekspartners verwachten een beperkte toename in illegale handel en grensverkeer.

Interviews met verschillende groepen experts en betrokkenen bieden aanvullende inzichten in effecten van de versnelde beperking van het aantal tabaksverkooppunten. We hebben met gedragswetenschappers en criminologen gesproken over de verschuiving naar illegale handel en grensverkeer en over de impact op rookgedrag in het algemeen. Om zicht te krijgen op effecten op het aanbod van tabaksverkooppunten hebben we gesproken met de brancheorganisatie van tabaks- en gemakswinkels (NSO Retail) en met een onafhankelijke retaildeskundige. Dit onderwerp is ook aan de orde gekomen in gesprekken met de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het Trimbos-instituut. Daarnaast hebben we met de GGD en NVWA gesproken over handhaving. Bijlage D bevat een overzicht van onze gesprekspartners.

In de gesprekken stond de beperking van het aantal verkooppunten centraal. Als onderdeel daarvan is gevraagd naar de versnelde invoering van deze beperking. Wat betreft die versnelling is het overkoepelende beeld vanuit gesprekspartners dat de situatie die anders in 2032 zou ontstaan met vier jaar naar voren wordt gehaald. Waar gesprekspartners verwachten dat het versnelde tijdpad afwijkt van het oorspronkelijke beleid benoemen we dat in dit hoofdstuk.

Impact op aantal speciaalzaken is moeilijk te voorspellen

Wat betreft de verwachte impact van de beperking van tabaksverkoop op het aantal speciaalzaken lopen de meningen van onze gesprekspartners uiteen. De sector verwacht niet dat er veel tabaksspeciaalzaken bij komen. Door de hoge accijnzen en het feit dat de tabaksindustrie de verkoopprijs bepaalt is de brutowinstmarge beperkt (zie ook Kok et al, 2021). Daarnaast wijst NSO Retail erop dat banken geen investeringen in speciaalzaken meer willen financieren en op de toekomst van het product die het starten van een speciaalzaak onaantrekkelijk maakt. De meeste gemakszaken zouden de tabaksverkoop geleidelijk afbouwen en zich steeds meer op andere producten en diensten richten.

Na het verkoopverbod in supermarkten zijn een aantal grotere supermarktondernemers wel een gemak- of speciaalzaak in de buurt gestart om klanten te behouden. Zo zouden gemakszaken ook op het verkoopverbod kunnen reageren door een speciaalzaak in de buurt te openen. NSO Retail geeft echter aan dat inmiddels al een aantal nieuwe tabaksspeciaalzaken zijn gesloten, omdat ze de verwachte omzet niet halen, onder andere vanwege de toename in grensverkeer en illegale handel als gevolg van de accijnsverhogingen. NSO Retail ziet in de grote steden ook een nieuwe groep zelfstandige ondernemers die op beperkte schaal speciaalzaken openen.

Het beeld dat de aanwas van speciaalzaken beperkt is wordt door andere gesprekspartners herkend. Tegelijk geeft de NVWA aan dat de markt wel in beweging is en dat er ook nieuwe verkoopkanalen ontstaan buiten de traditionele gemak- en speciaalzaak, zoals belwinkels en toeristenshops. Een van de geïnterviewden merkt in dit verband ook

op dat het op dit moment wellicht nog niet rendabel is om een tabaksspeciaalzaak te openen, omdat ieder dorp wel een tankstation heeft. Dit maakt het lastig om het aantal nieuwe speciaalzaken te voorspellen. Bij het argument dat de brutowinstmarge op tabaksproducten beperkt is, tekent de NVWA aan dat de tabaksindustrie verkooppunten ook op andere manieren ondersteunt, zoals verkoopbonussen.¹¹ Bovendien gaf een andere gesprekspartner aan dat tabaksspeciaalzaken ook winst maken op de verkoop van gerelateerde producten, zoals apparaten voor verhitte tabaksproducten.

Geen van de gesprekspartners gaf aan waarom de situatie in 2028 bij versnelde invoering van het verkoopverbod af zou wijken van de situatie die onder het huidige beleid in 2032 zou ontstaan. Het beeld is dat de sector wat betreft het opzetten van tabaksverkooppunten ook bij versnelde invoering voldoende tijd en ruimte heeft om zich aan te passen. Gemeenten kunnen de vestiging van nieuwe verkooppunten volgens onze gesprekspartners niet belemmeren, ook al hebben een aantal grote steden dit wel geprobeerd. Als een locatie bestemd is voor retail, dan mag een speciaalzaak zich hier vestigen.

Gesprekspartners verwachten geen grote impact op illegale handel en grensverkeer

Gesprekspartners brengen de forse toename van grensverkeer vooral in verband met de verhoging van accijnzen en minder met beperking van het aantal verkooppunten. Verkooppunten in het buitenland zijn op de meeste locaties in Nederland verder weg dan dichtstbijzijnde speciaalzaak. Gedragswetenschappers verwachten daarom dat buiten de grensregio's weinig mensen vanwege een beperkte toename in de reistijd over zullen stappen naar een verkooppunt in het buitenland. Een kanttekening hierbij is dat mensen in het buitenland in grotere hoeveelheden kunnen inkopen om de reiskosten per pakje te drukken. Mensen kunnen in het buitenland gekochte sigaretten ook doorverkopen aan anderen. Dit is weliswaar illegaal, maar criminologen schatten de pakkans en de straf laag in.

De meeste gesprekspartners brengen ook de toename van illegale handel vooral in verband met de verhoging van accijnzen. Als het beperken van het aantal verkooppunten hier al een effect op heeft, dan zal dit volgens hen vooral in landelijke gebieden spelen. Hier zou bijvoorbeeld een markt voor bezorging kunnen ontstaan, of illegale verkoop onder de toonbank. In de grote steden blijven er voldoende speciaalzaken over. Bovendien kunnen mensen de extra reistijd beperken door meerdere pakjes in één keer te kopen. Dit geldt voor zowel het huidige beleidsscenario als de versnelde beperking van het aantal verkoopkanalen.

Door de maatregel zullen minder mensen beginnen met roken

Een aantal gesprekspartners verwachten dat het beperken van tabaksverkoop tot speciaalzaken er vooral voor zorgt dat minder mensen beginnen met roken. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren die niet in deze winkels komen en daardoor in de winkels die ze wel bezoeken niet meer met tabaksproducten worden geconfronteerd. Zo zou een versnelde beperking eraan bij kunnen dragen dat er in 2040 geen enkele jongere meer rookt, zoals het Preventieakkoord beoogt.

De maatregel kan er ook aan bijdragen dat bestaande rokers met een stopintentie een stoppoging doen en dat ze minder snel een terugval kennen. Bestaande rokers kunnen de extra reistijd beperken door meerdere pakjes tegelijk te kopen, maar een grotere reistijd en minder ruime openingstijden vormen waarschijnlijk wel een rem op impulsaankopen. Hierbij merken verschillende gesprekspartners op dat er in speciaalzaken geen reclameverbod

¹¹ Zie NVWA (2020a) en NVWA (2020b) voor een overzicht van (verkoop)bonussen en vergoedingen van de tabaksindustrie aan supermarkten en tankstations. Het kan bijvoorbeeld gaan om vergoedingen voor beschikbaarheid en zichtbaarheid van producten in het schap, de introductie van een nieuw merk of merkvariant in het schap, behaalde verkoopresultaten of het trainen van supermarktpersoneel.

geldt en dat dit de effectiviteit van de maatregel kan beperken. Verder betwijfelen gedragswetenschappers of de maatregel impact zal hebben op het rookgedrag van rokers met een zware verslaving. Voor veel rokers is stoppen heel moeilijk. Mensen die niet stoppen zouden door de maatregel misschien wel minder gaan roken.

Het bieden van ondersteuning bij het stoppen met roken vergroot de kans van slagen van een stoppoging volgens gedragswetenschappers aanzienlijk. Dit wordt daarom beschouwd als een belangrijke randvoorwaarde. Beschikbaarheid van basisondersteuning vormt geen belemmering voor een versnelde invoering van het verkoopverbod. Wel wijzen gesprekspartners op de beperkte beschikbaarheid van intensieve verslavingszorg. Hier worden mensen alleen toegelaten als er sprake is van multiproblematiek.

Een van de gesprekspartners merkt op dat een gefaseerde invoering van het verkoopverbod een groter effect zou kunnen hebben dan een versnelde invoering, omdat rokers met een stopintentie bij elke aanpassing een aanzet krijgen om hier werk van te maken. Dit staat in de psychologie bekend als een *'cue to action'*.

Versnelde invoering voorkomt afbakeningsproblemen rondom gemakszaken

De NVWA ziet het toezicht op zowel de gefaseerde als de versnelde invoering van het verkoopverbod als uitvoerbaar. Als het aantal verkooppunten afneemt, kan de NVWA intensiever toezien op de verkooppunten die overblijven. Dat betekent echter niet dat de naleving direct volledig zal zijn, hiervoor is tijd nodig. De impact op illegale handel en wat dit betekent voor het toezicht zijn volgens de NVWA lastig te voorspellen.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat handhaving op kleinschalige vormen van illegale handel lastig is. Het gaat bijvoorbeeld om bezorgdiensten en mensen die sloffen sigaretten uit het buitenland doorverkopen. Als ze aangehouden worden, kunnen mensen aangeven dat de sigaretten voor eigen consumptie zijn, of voor vrienden. Tegelijk vinden gesprekspartners het wel belangrijk voor de effectiviteit van het beleid dat hierop wordt toegezien. Gemeenten kunnen hierbij ook een rol spelen, bijvoorbeeld bij de illegale verkoop op schoolpleinen, maar hebben hiervoor volgens de GGD Amsterdam onvoldoende capaciteit.

De versnelde invoering heeft wat handhaving betreft als voordeel dat de tussenfase waarin tabaksverkoop nog is toegestaan in gemakszaken wordt overgeslagen. Gemakszaken ziet de NVWA als een minder scherp afgebakende categorie van verkooppunten. Een heldere afbakening maakt de handhaving eenvoudiger. Door het verkoopverbod in supermarkten lijkt deze categorie bovendien diverser geworden. Dat verkopers in dit soort zaken niet alleen tabak maar ook andere producten verkopen, vergroot daarbij het risico dat ze de leeftijd van klanten niet goed controleren.

5 Conclusies en beleid

Een extra verschuiving richting illegale verkoop of grenshandel lijkt geen relevante overweging voor het al dan niet versnellen van het verkoopverbod. Het aantal rokers daalt wel eerder. Het overslaan van een tussenfase waarin tabaksverkoop nog is toegestaan in gemakszaken maakt handhaving ook eenvoudiger.

Impact versnelde beperking op illegale handel en grensverkeer is beperkt

Illegale handel en grensverkeer nemen bij een versnelde invoering van het verbod op tabaksverkoop buiten speciaalzaken waarschijnlijk beperkt af ten opzichte van de gefaseerde invoer uit het oorspronkelijke tijdpad. Dit blijkt uit een vignettenanalyse onder rokers en sluit aan bij de verwachting van experts.

In de vignettenanalyse komt het aandeel van de ondervraagden dat uitwijkt naar illegale of buitenlandse kanalen in de twee beleidsscenario's nagenoeg overeen. Bij de gefaseerde invoer is het marginaal hoger, omdat rokers aangeven dat de eerste minuten extra reistijd zwaarder wegen dan latere minuten. Een toename in reistijd in twee kleine stappen leidt dan tot een grotere afname van het aantal rokers dat tabaksproducten bij speciaalzaken blijft kopen dan een toename in één grote stap. Deze afname ontstaat bij de versnelde invoer wel eerder, namelijk in 2028 in plaats van in 2032.

Het aantal rokers dat bij beperking van het aantal verkooppunten overstapt naar illegale of buitenlandse kanalen is überhaupt beperkt. In beide beleidsscenario's kiest in totaal ongeveer zes procentpunt van de rokers additioneel voor deze uitwijkroutes: vijf procentpunt koopt hun tabak voortaan over de grens en één procentpunt schakelt over op illegale verkoopkanalen. Het aandeel via speciaalzaken neemt daarentegen toe met bijna vijftig procentpunt.

Het is mogelijk dat respondenten in werkelijkheid meer uitwijken naar illegale verkoopkanalen dan ze aangeven in de enquête, bijvoorbeeld omdat ze deze antwoorden als sociaal onwenselijk zien. De enquête benoemt echter verkoopkanalen zonder aan te geven of ze illegaal zijn. Dit is een gangbare methode die bijvoorbeeld eerder is toegepast bij onderzoek naar illegaal gokgedrag (De Jong et al., 2019).

De uitkomsten uit het vignettenonderzoek sluiten aan bij de inzichten uit interviews met gedragswetenschappers en criminologen. Hierin wordt de forse toename van grensverkeer vooral in verband gebracht met de verhoging van accijnzen en minder met de beperking van het aantal verkooppunten. Verkooppunten in het buitenland zijn op de meeste locaties in Nederland verder weg dan de dichtstbijzijnde speciaalzaak. Het ligt volgens onze gesprekspartners daarom niet voor de hand dat buiten de grensregio's veel mensen, vanwege een beperkte toename in de reistijd, over zullen stappen naar een verkooppunt in het buitenland.

De meeste gesprekspartners brengen ook de toename van illegale handel vooral in verband met de verhoging van accijnzen. Als het beperken van het aantal verkooppunten hier al een effect op heeft, dan zal dit volgens hen vooral in landelijke gebieden spelen. In de grote steden blijven er voldoende speciaalzaken over. Bovendien kunnen mensen de extra reistijd beperken door meerdere pakjes in één keer te kopen. Dit geldt voor zowel het huidige beleidsscenario als de versnelde beperking van het aantal verkoopkanalen.

Ook in de literatuur vinden wij geen direct bewijs voor een effect van het beperken van het aantal verkooppunten op illegale handel en grensverkeer. Over de impact van accijnsverhogingen, illegale handel en grensverkeer is daarentegen wel literatuur die de relevantie van deze gedragsreacties onderschrijft.

Versnelde invoering haalt het verkooppuntenlandschap vier jaar naar voren

Geen van de gesprekspartners gaf aan waarom de situatie in 2028 bij versnelde invoering van het verkoopverbod af zou wijken van de situatie die onder het huidige beleid in 2032 zou ontstaan. Het beeld is dat de sector wat betreft het opzetten van tabaksverkooppunten ook bij versnelde invoering voldoende tijd en ruimte heeft om zich aan te passen. Daarbij verwacht de sector dat er weinig tabaksspeciaalzaken bij komen vanwege de kleine brutowinstmarge op tabaksproducten. Winst op gerelateerde producten en mogelijke steun van de tabaksindustrie in de vorm van verkoopbonussen maken het openen van een speciaalzaak echter rendabeler. Hierdoor is de impact op het aantal speciaalzaken nog lastig te voorspellen.

Doordat de rookprevalentie in 2028 hoger ligt dan in 2032 zou een versnelde beperking tot een groter aanbod van speciaalzaken kunnen leiden. Hoewel dit niet expliciet in de interviews aan de orde is geweest, verwachten wij dat dit weinig uitmaakt, omdat partijen die in een nieuwe winkel investeren waarschijnlijk vooruitkijken. Deze investering moet zich namelijk over meerdere jaren terugverdienen. Ze houden dan ook rekening met een verwachte afname van de vraag naar tabaksproducten. De sector wijst in dit verband op de toekomst van het product als reden voor een beperkte toename van speciaalzaken.

Versnelde invoering haalt ook het effect op rookgedrag vier jaar naar voren

Gesprekspartners verwachten dat het beperken van tabaksverkoop tot speciaalzaken er vooral voor zorgt dat minder mensen beginnen met roken. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren. De maatregel draagt er ook aan bij dat bestaande rokers met een stopintentie een stoppoging doen en dat ze minder snel een terugval kennen. Het bieden van ondersteuning bij het stoppen met roken vergroot de kans van slagen van een stoppoging. Beschikbaarheid van basisondersteuning vormt geen belemmering voor een versnelde invoering van het verkoopverbod.

In de vignettenanalyse geeft ook een aanzienlijk deel aan te stoppen met roken. Niet alle rokers die aangeven te willen stoppen slagen daar echter in. Dit blijkt ook uit onderzoek van het RIVM naar het effect van de accijnsverhoging. Als we rekenen met 20 procent succesvolle stoppogingen bij de rokers die zich voornemen te stoppen, stopt 2,4 procent van de rokers daadwerkelijk bij het versnelde beleid (2028). In 2030 gaat het om 0,4 procent succesvolle stoppers, en in 2032 om nog eens 2,1 procent. Het grootste deel van het effect op rookprevalentie wordt bij het versnelde beleid dus vier jaar eerder bereikt.

Betekenis voor beleid

Een extra verschuiving richting illegale verkoop of grenshandel lijkt geen relevante overweging voor het al dan niet versnellen van het verkoopverbod. Het aantal rokers daalt wel eerder bij versnelling. Verder heeft de versnelde invoering wat handhaving betreft als voordeel dat de tussenfase waarin tabaksverkoop nog is toegestaan in gemakzaken wordt overgeslagen. De overheid komt hiermee wel terug op met de sector gemaakte afspraken over een gefaseerde afbouw.

Referenties

- Bierlaire, M. (2020). A short introduction to PandasBiogeme. Technical Report TRANSP-OR 200605. Transport and Mobility Laboratory, ENAC, EPFL.
- Bommelé, J., Geuke, G., Willemse, E., Geboers, C. en Willemsen, M. (2024). Aanbod van tabak in verkooppunten in Nederland: Rapportage van de eerste meting van het periodiek onderzoek tabaksaanbod verkooppunten. Utrecht: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (Trimbos-instituut).
- De Borger, B., en Fosgerau, M. (2008). The trade-off between money and travel time: A test of the theory of reference-dependent preferences. *Journal of Urban Economics*, 64(1), 101-115.
- DeCicca, P., Kenkel, D., en Lovenheim, M. F. (2022). The economics of tobacco regulation: a comprehensive review. *Journal of Economic Literature*, 60(3), 883-970.
- De Jong, G., Behrens, C. en Tiebens, B. (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Douane Nederland (2025a). Tarievenlijst accijns en verbruiksbelasting.
- Douane Nederland (2025b). Empty package survey 2024: Herkomst geraapte sigarettenverpakkingen.
- Finan, L. J., Lipperman-Kreda, S., Abadi, M., Grube, J. W., Kaner, E., Balassone, A., en Gaidus, A. (2019). Tobacco outlet density and adolescents' cigarette smoking: a meta-analysis. *Tobacco control*, 28(1), 27-33.
- Kahneman, D., Tversky, A., 1979. Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47 (2), 263-292.
- Kok, L., Nagelhout, G., Poole, N. en Smits, T. (2021). Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken. SEO Economisch Onderzoek.
- Kuijpers, T., Boer, J., Rodenburg, A., Edens, J., Eykelenboom, M., Sanderman-Nawijn, E., Koopman, N., Blokstra, A. en Van Giessen, A. (2024). Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken: Worden de ambities voor 2040 gehaald? Utrecht: RIVM.
- Lee, J. G., Kong, A. Y., Sewell, K. B., Golden, S. D., Combs, T. B., Ribisl, K. M., en Henriksen, L. (2022). Associations of tobacco retailer density and proximity with adult tobacco use behaviours and health outcomes: a meta-analysis. *Tobacco control*, 31(e2), e189-e200.
- Leefstijlmonitor (2025). Roken onder volwassenen. Geraadpleegd via: [Roken onder volwassenen | RIVM](#).
- Levine, H. G., en Reinerman, C. (1991). From prohibition to regulation: lessons from alcohol policy for drug policy. *The Milbank Quarterly*, 461-494.

- Marsh, L., Vaneckova, P., Robertson, L., Johnson, T. O., Doscher, C., Raskind, I. G., ... en Henriksen, L. (2021). Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: a systematic review of youth studies. *Health en place*, 67, 102275.
- McFadden, D. (1978). Modelling the choice of residential location.
- Monshouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T., en Van Laar, M. (2014). Points of sale of tobacco products. Trimbos-instituut.
- Nagelhout, G. E., van den Putte, B., Allwright, S., Mons, U., McNeill, A., Guignard, R., ... en Willemsen, M. C. (2014). Socioeconomic and country variations in cross-border cigarette purchasing as tobacco tax avoidance strategy. Findings from the ITC Europe Surveys. *Tobacco control*, 23(suppl 1), i30-i38.
- NVWA (2020a). Inspectieresultaten verkoopbonussen supermarkten 2020. Geraadpleegd via: [Inspectieresultaten verkoopbonussen supermarkten 2020 | Inspectieresultaat | NVWA](#).
- NVWA (2020b). Inspectieresultaten verkoopbonussen tankstations 2020. Geraadpleegd via: [Inspectieresultaten verkoopbonussen tankstations 2020 | Inspectieresultaat | NVWA](#).
- Rotteveel, A., Meulman, I., Lambooi, M. en De Wit, G. (2025). Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024: Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Siu, A. L., en US Preventive Services Task Force. (2015). Behavioral and pharmacotherapy interventions for tobacco smoking cessation in adults, including pregnant women: US Preventive Services Task Force recommendation statement. *Annals of internal medicine*, 163(8), 622-634.
- Train, K. E. (2009). Discrete choice methods with simulation. Cambridge university press.
- Tversky, A., en Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The quarterly journal of economics*, 106(4), 1039-1061.
- Trimbos-instituut (2016). Behandeling van tabaksverslaving en stoppen met roken ondersteuning. Geraadpleegd via: [Richtlijn behandeling van tabaksverslaving en stoppen met roken ondersteuning - Trimbos-instituut](#).
- Vermeulen, W. en Van Casteren, B. (2025). Factsheet verkooppunten tabak eind 2024. SEO Economisch Onderzoek.
- Volksgesondheid Info (2024). Roken | Volwassenen. Geraadpleegd via: <https://www.vzinfo.nl/roken/volwassenen>.
- VZInfo (2025). Roken onder volwassenen. Geraadpleegd via: [Roken | Volwassenen | Volksgezondheid en Zorg](#).

Bijlage A Volledige vragenlijst

Deze bijlage beschrijft de volledige vragenlijst die de respondenten moeten invullen. Dit is een technische beschrijving van hoe de vragenlijst werkt, niet wat de respondenten te zien krijgen. De respondenten krijgen een gebruiksvriendelijke website te zien die werkt op de pc en telefoon. De respondenten zien de [routing] tussen hoekige haakjes niet. De {variabelen} vervangen we met de informatie die de respondent zelf invult. Wanneer de respondent een fout maakt bij het invullen tonen we een error-bericht dat hen helpt om de vragenlijst correct in te vullen.

Introductie

Hartelijk dank dat u wilt meedoen aan deze enquête. Deze enquête wordt in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer vijf minuten. Al uw antwoorden zijn volledig anoniem en vertrouwelijk.

BLOK 1: Tabakskoop

1. Kunt u aangeven welke producten u het afgelopen halfjaar gekocht heeft? [Meerdere antwoorden mogelijk]
 - a. Bier, wijn of andere alcoholische dranken
 - b. Frisdrank
 - c. Sigaretten, shag of andere tabaksproducten
 - d. Een kant-en-klaarmaaltijd
 - e. Geen van deze producten [exclusief]

[Screen out wanneer iemand geen tabaksproducten kiest]

Voor deze enquête is het van belang dat u weleens tabakswaren koopt. U voldoet helaas niet aan deze voorwaarde. Wij danken u voor uw interesse in deze enquête.

2. Welk type tabaksproduct koopt u het meest? [Eén antwoord mogelijk]
 - a. Sigaretten
 - b. Shag
 - c. Volumetabak (voor het zelf maken van sigaretten)
 - d. Tabaksticks voor verwarmde tabak
 - e. Cigarillo's
 - f. Pijptabak
 - g. Sigaren
 - h. Geen van deze opties

[Screen out wanneer {2h} == 1]

- i. Voor deze enquête is het van belang dat één van de volgende tabaksproducten uw voornaamste tabaksproduct is; sigaretten, shag, volumetabak, tabaksticks, cigarillos, pijptabak of sigaren. U voldoet helaas niet aan deze voorwaarde. Wij danken u voor uw interesse in deze enquête.

Uitleg verkoopkanalen tabaksproducten

In deze enquête maken we onderscheid tussen verschillende soorten verkooppunten in Nederland:

- **Gemakswinkel:** een kleine winkel waar u snel producten zoals snoep, frisdrank, kranten, boeken en tabak kunt kopen. Denk aan winkels als Primera, Bruna, pakketpunten of andere buurtwinkels zonder een gespecialiseerd tabaksaanbod.
 - **Tabaksspeciaalzaak:** een winkel die zich richt op de verkoop van tabakswaren en aanverwante producten, zoals aanstekers, vloeipapier en rookaccessoires. Deze winkels hebben een gespecialiseerd en vaak uitgebreider assortiment van tabak.
 - **Tankstation:** een bemand tankstation waar u naast brandstof ook tabak en andere artikelen kunt kopen.
 - **Overige kanalen:** Als u tabak koopt op een andere manier dan via bovenstaande verkooppunten, dan valt dit onder de overige categorie. Dit omvat onder andere:
 - Aankoop van tabak uit het buitenland (zelf gekocht of via kennissen)
 - Aankoop via kennissen
 - Dealers
 - Sociale media of het internet
 - Overige verkopers zonder officiële toestemming om tabak te verkopen
3. Geef per verkoopkanaal aan hoeveel pakjes {tabaksproducten 2} u gemiddeld per week koopt. [numeriek; gehele getallen; minimaal 1, maximaal 100 pakjes]

Verkoopkanaal	Aantal pakjes {tabaksproducten 2} per week
Tankstation	...
Gemakswinkel	...
Tabaksspeciaalzaak	...
Overig kanaal (buitenland, kennissen, dealers, sociale media, etc.)	...

Toelichting

- Voorbeeld: koopt u meestal 5 pakjes per week bij een tankstation en 2 pakjes bij een gemakswinkel? Vul dan '5' in bij tankstation en '2' bij gemakswinkel.
- Verkoopkanalen waar u géén {2} koopt, mag u leeg laten.
- Koopt u minder dan 1 pakje per week in totaal? Vul dan '1' in bij het verkoopkanaal waar u het vaakst {2} koopt, en laat de rest leeg.
- Vul in hoeveel pakjes u gemiddeld per week heeft gekocht in het afgelopen halfjaar.

[Screen out wanneer {3a} + {3b} + {3c} == 0] [De respondent mag niet alleen via een overig kanaal kopen]

Voor deze enquête is het van belang dat u weleens tabaksproducten koopt via een van de genoemde kanalen. U voldoet helaas niet aan deze voorwaarde. Wij danken u voor uw interesse in deze enquête.

[Als {3d} > 0]

4. U heeft aangegeven dat u weleens {2} koopt via een overig kanaal. Via welke kanalen doet u dat? [Meerdere antwoorden mogelijk]
- a. Aankoop van tabak uit het buitenland (zelf gekocht of via kennissen)
 - b. Aankoop via kennissen
 - c. Dealers
 - d. Sociale media of het internet
 - e. Overige verkopers zonder officiële toestemming om tabak te verkopen

- f. Overig, namelijk [Open tekst]
5. U heeft aangegeven dat u de meeste pakjes koopt bij {hoogst aantal pakjes 3}. Hoeveel minuten reistijd kost het u om {2} te kopen bij het/de {hoogst aantal pakjes 3} waar u het vaakst koopt? [Hele minuten; minimaal 1 minuut, maximaal 2 uur]

Toelichting:

- *Vul hier de extra reistijd in die u nodig heeft om tabak te kopen bij dit verkooppunt. Dit is de tijd die u speciaal moet reizen om bij dit verkooppunt te komen, boven op uw normale route.*
- *Moet u bijvoorbeeld een omweg van 10 minuten maken op weg naar uw werk om langs een tankstation te rijden? Vul dan '10' in.*
- *Moet u speciaal naar een gemakswinkel reizen, en kost een retourtje vanaf huis (heen en terug) u 20 minuten? Vul dan '20' in.*

BLOK 2: Alternatieve verkooppunten

In de volgende 10 vragen wordt u steeds gevraagd welk alternatief u zou kiezen als u niet meer kunt kopen bij {hoogst aantal pakjes 3} waar u het vaakst {tabaksproducten 2} koopt. In het alternatief moet u een nieuw verkooppunt kiezen, waar mogelijk ook een andere reistijd bij hoort.

- Indien dit hetzelfde type verkooppunt is als waar u nu meestal koopt, dan gaat het om een ander {hoogst aantal pakjes 3}.
- De bijbehorende reistijd wordt in minuten weergegeven. 4.5 betekent bijvoorbeeld 4 minuten en 30 seconden.

U heeft ook altijd de optie geen van deze alternatieve verkooppunten te kiezen. In dat geval wordt u (aan het eind van de 10 alternatieve situaties) gevraagd of u via overige kanalen gaat kopen, gaat stoppen met roken of gaat minderen met roken. Kopen via overige kanalen is bijvoorbeeld kopen in buitenland of kopen via kennissen, dealers of sociale media.

6. Blok van 10 willekeurige keuzesituaties

Keuzesituatie (1 van de 10)

U heeft aangegeven dat u momenteel de meeste pakjes koopt bij gemakswinkels en dat uw reistijd hiervoor 15 minuten is. Stel u voor dat het niet meer mogelijk is om tabaksproducten te kopen bij de gemakswinkel waar u het vaakst koopt. Welk alternatief zou u in dat geval kiezen?

kopen bij een ander tankstation reistijd van 22.5 minuten Kies	kopen bij een speciaalzaak reistijd van 30 minuten Kies
--	---

Ik kies geen van deze opties en:
 koop via een overig kanaal
of
 stop met roken

Noot: Dit is een illustratief voorbeeld van een keuzesituatie. Elke respondent krijgt tien van deze keuzesituaties voorgelegd. De kenmerken van de getoonde alternatieve verkooppunten variëren over deze tien keuzesituaties én over de respondenten. De alternatieve verkooppunten zijn altijd een tankstation, gemakzaak of speciaalzaak.

[Als opt-out == 1]

7. U heeft bij minstens één van de alternatieve situaties aangegeven geen van de verkooppunten te willen kiezen. Wat zou u doen als u niet bij een alternatief verkooppunt {2} zou kopen?
- Ik koop via een overig kanaal
 - Ik zou stoppen met roken

[Als {7a} == 1]

8. U gaf aan via een overig kanaal te kopen. Via welke kanalen verwacht u dat te doen?
- Aankoop van tabak uit het buitenland (zelf gekocht of via kennissen)
 - Aankoop via kennissen
 - Dealers
 - Sociale media of het internet
 - Overige verkopers zonder officiële toestemming om tabak te verkopen
 - Overig, namelijk [Open tekst]

9. Kocht u weleens tabak in een supermarkt vóór het verkoopverbod in supermarkten? (Tabaksverkoop in supermarkten is verboden sinds 1 juli 2024) [Eén antwoord mogelijk]
- a. Nee
 - b. Ja

[Als {12b} == 1]

10. U geeft aan dat u tabak kocht bij de supermarkt. Welk alternatief past het best bij uw situatie na het verkoopverbod van tabak in supermarkten?
- a. Tankstation
 - b. Gemakswinkel
 - c. Tabaksspeciaalzaak
 - d. Overig kanaal (buitenland, kennissen, dealers, sociale media, etc.)
 - e. Ik heb een poging gedaan om te stoppen met roken

BLOK 3: Stopintentie

11. Hoeveel jaar rookt u al? [numeriek in jaren; maximaal 100 jaar]

Toelichting: Als u een periode (of meerdere periodes) gestopt bent geweest met roken, tel deze jaren dan niet mee. Vul alleen de jaren in waarin u daadwerkelijk gerookt heeft.

12. Bent u van plan in de toekomst te stoppen met roken? [Eén antwoord mogelijk]
- a. Nee
 - b. Ja, ooit
 - c. Ja, binnen 6 maanden
 - d. Ja, binnen 1 maand
13. Heeft u al eens geprobeerd te stoppen met roken? [Eén antwoord mogelijk]
- a. Nee
 - b. Ja, één keer
 - c. Ja, meerdere keren

Eindtekst

We willen u hartelijk bedanken voor uw deelname aan het onderzoek. Indien u nog vragen of opmerkingen heeft over de vragenlijst, dan kunt u deze hieronder kwijt. Mocht u geen vragen of opmerkingen meer hebben, dan kunt u doorklikken naar de volgende pagina en de vragenlijst afsluiten.

Bijlage B Data en methode

Om inzicht te krijgen in de voorkeuren van rokers voor verkoopkanalen en reistijden voeren we een keuze-experiment uit. Dit doen we met een vragenlijst onder een steekproef van rokers. Het panelbureau PanelClix heeft voor ons deze enquête online gezet en garandeert een representatieve steekproef. De steekproef bevat 374 rokers. Voor de vignettenanalyse gebruiken we een discrete keuzemodel.

Bijlage B.1 Data

In totaal vulden 429 respondenten de vragenlijst in. Om de kwaliteit van de data te waarborgen voeren we een aantal steekproefselectiestappen uit. Niet alle ingevulde vragenlijsten zijn namelijk bruikbaar voor een analyse die betrouwbare uitspraken wil doen over gedragsvoorkeuren. Zo kunnen zeer snel ingevulde vragenlijsten wijzen op respondenten die de vragenlijst niet serieus nemen. Hetzelfde geldt voor respondenten die altijd hetzelfde antwoord kiezen of onrealistische hoeveelheden tabak kopen. Als laatste verwijderen we respondenten die een verkooppunt kiezen dat in alle opzichten minder aantrekkelijk is dan een alternatief. Dit kan erop wijzen dat hij of zij de vraag niet serieus heeft beantwoord of de instructies niet goed heeft begrepen. In de uiteindelijke analyse nemen we 374 observaties mee (zie Tabel B.1). Er blijft door deze selectiestappen 87 procent van de respondenten over. We verwachten dat de kwaliteit van de antwoorden bij deze respondenten hoger ligt.

Tabel B.1 Steekproefselectiestappen om de datakwaliteit te verhogen

Selectiestap	Aantal observaties weglaten	Aantal observaties dat overblijft
Gehele steekproef	-	429 (100%)
Respondenten die de vragenlijst binnen 100 seconden invullen weglaten (speeders)	5	424 (99%)
Respondenten weglaten die in elke keuzesituatie hetzelfde antwoord geven	16	408 (95%)
Respondenten weglaten die 35 of meer pakjes per week kopen	17	391 (91%)
Respondenten weglaten die in een keuzesituatie voor een gedomineerde optie kiezen (verkooppunt van hetzelfde kanaal maar met een hogere reistijd)	17	374 (87%)

Noot: Het is een bekend probleem dat sommige respondenten een online vragenlijst niet serieus nemen. We voeren deze selectiestappen uit om de datakwaliteit te verhogen. We laten respondenten weg die de vragenlijst onredelijk snel invullen of niet realistische antwoorden geven. Bij de laatste stap sluiten we personen uit die voor een gedomineerd verkooppunt kiezen. In elke keuzesituatie krijgt de respondent twee alternatieve verkooppunten te zien. Een gedomineerd verkooppunt is een verkooppunt van hetzelfde kanaal, maar met een hogere reistijd. Bijvoorbeeld, de respondent moet kiezen tussen een tankstation met een reistijd van tien minuten en een tankstation met een reistijd van twintig minuten. Als de respondent dan kiest voor de tankstation met een reistijd van twintig minuten kiest hij voor een gedomineerde optie.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Tabel B.2 laat zien dat de steekproef representatief is voor de Nederlandse rokerspopulatie op geslacht, leeftijd en woonprovincie. De gemiddelde eigenschappen uit onze steekproef vergelijken we met die uit de Leefstijlmonitor

(2025). Het aandeel mannen en vrouwen in de steekproef komt exact overeen met het landelijke beeld. Ook de verdeling naar leeftijdsgroepen komt nauw overeen met de populatie. De spreiding over provincies is eveneens goed in lijn met de landelijke cijfers, met slechts kleine afwijkingen van maximaal 3 procentpunten. Geen van deze verschillen zijn statistisch significant op een betrouwbaarheidsniveau van 10 procent.

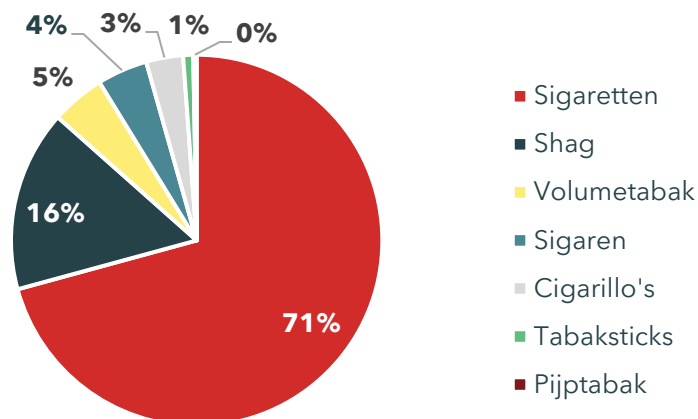
Tabel B.2 Onze steekproef is representatief voor rokers op geslacht, leeftijd en provincie

Persoonskenmerken	Categorie	Steekproef	Nederlandse rokers
Geslacht	Vrouw	43%	43%
	Man	57%	57%
Leeftijd	18 tot 35 jaar	36%	37%
	35 tot 50 jaar	26%	26%
	50 tot 65 jaar	26%	25%
	65 jaar of ouder	12%	13%
Provincie	Drenthe	4%	3%
	Flevoland	3%	3%
	Friesland	4%	4%
	Gelderland	13%	12%
	Groningen	4%	3%
	Limburg	5%	6%
	Noord-Brabant	13%	15%
	Noord-Holland	14%	17%
	Overijssel	8%	7%
	Utrecht	10%	8%
	Zeeland	2%	2%
	Zuid-Holland	19%	21%

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête en Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor (2025)

Figuur B.1 laat zien welk tabaksproduct respondenten het vaakst roken. Veruit de meeste rokers in de steekproef geven aan sigaretten (71 procent) of shag (16 procent) te roken. Samen vormen deze producten 87 procent van het gerapporteerde gebruik. Volumetabak (5 procent), sigaren (4 procent), cigarillo's (3 procent), tabaksticks (1 procent) en pijptabak (0 procent) komen minder vaak voor. De dominantie van sigaretten en shag toont dat deze producten het uitgangspunt vormen voor de meeste rookgewoonten en dus ook het meest relevant zijn bij het inschatten van de effecten van een veranderend verkooplandschap.

Figuur B.1 87 procent van de rokers in onze steekproef rookt sigaretten of shag

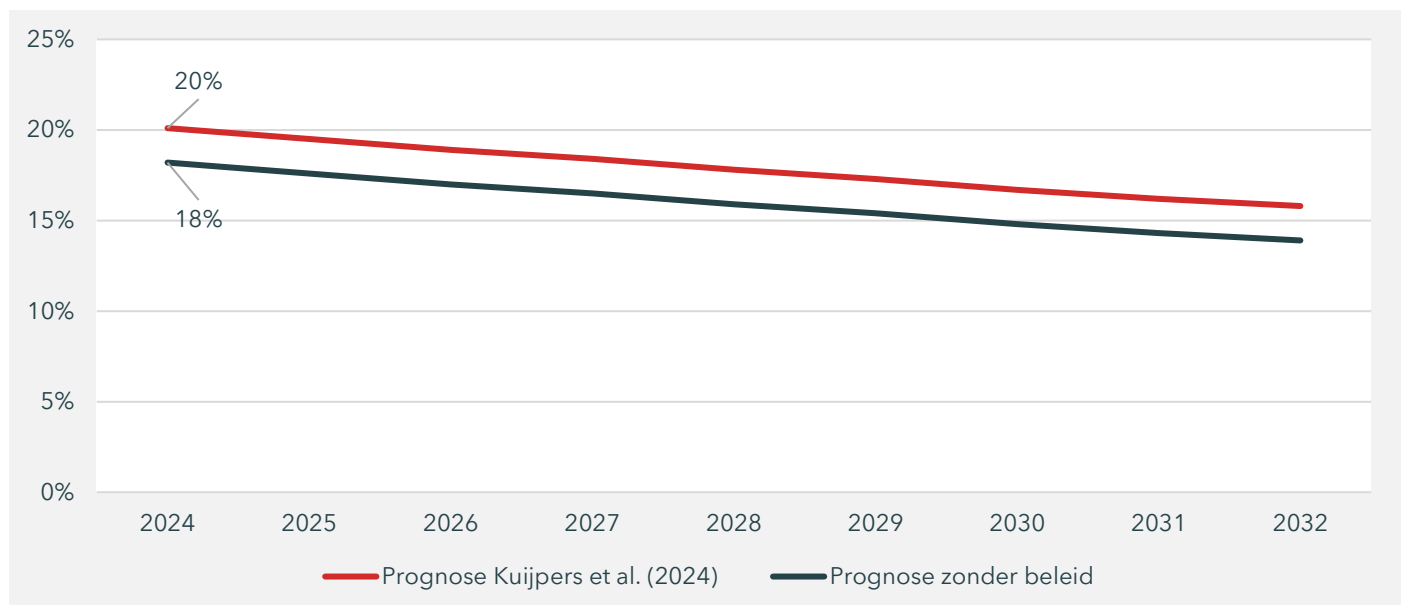


Noot: We vragen de respondenten in onze vragenlijst welk tabaksproduct zij het meest roken.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Figuur B.2 laat zien hoe de rookprevalentie zich naar verwachting ontwikkelt tussen 2024 en 2032. De beleidsvrije prognose uit Kuijpers et al. (2024) vormt de basis van onze prognose. Deze prognose gaat uit van een scenario zonder aanvullend rookpreventiebeleid vanaf 2019. We corrigeren de lijn van Kuijpers et al. (2024) door rekening te houden met de gerealiseerde daling in rookprevalentie tot en met 2024 (Leefstijlmonitor, 2025). Hierdoor komt het startpunt in 2024 op 18 procent te liggen in plaats van de oorspronkelijk veronderstelde 20 procent.

Figuur B.2 We actualiseren de beleidsvrije prognose uit Kuijpers et al. (2024) met de gerealiseerde rookprevalentie in 2024



Noot: Deze figuur toont het percentage van de volwassenen dat rookt tussen 2024 en 2032. De prognose die we gebruiken komt uit Kuijpers et al. (2024) en gaat uit van een scenario zonder additioneel rookpreventiebeleid. We actualiseren deze prognose, zodat het rekening houdt met de gerealiseerde rookprevalentie in 2024 uit de Leefstijlmonitor (2025).

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van Kuijpers et al. (2024) en Leefstijlmonitor (2025)

Beide prognoses tonen een dalende trend, maar de geactualiseerde lijn ligt structureel twee procentpunt lager. De prognoses tonen dat, ook zonder nieuw beleid, een verdere afname van het aantal rokers wordt verwacht. Deze trend is echter langzamer dan nodig om de doelen van het Nationaal Preventieakkoord te halen. Deze figuur vormt daarmee het ijkpunt voor het schatten van de meerwaarde van aanvullend beleid, zoals de versnelde beperking van het aantal tabaksverkooppunten.

Bijlage B.2 Methode

Model

Voor het analyseren van de vignetten gebruiken we discrete keuzemodellen (Train, 2009). Uitgangspunt van deze modellen is nutsmaximalisatie.¹² Dit betekent dat consumenten kiezen voor het alternatief (in dit geval een verkooppunt, tabaksproducten uit het buitenland of via illegale kanalen of stoppen met roken) dat hun nut maximaliseert. Vervolgens schatten we de coëfficiënten in het model gebaseerd op de keuzes van de respondenten die onze vragenlijst hebben ingevuld.¹³

Het nut dat rokers ontleen aan de alternatieven is in dit model afhankelijk van de kenmerken van de alternatieven. Bijvoorbeeld, een hogere reistijd leidt tot een lager nut. Hoe hoger het nut van een bepaald alternatief, hoe groter de kans dat de roker dit alternatief kiest. Hiernaast is het nut afhankelijk van de eigenschappen van het referentieverkooppunt van de respondent. Dit is het tabaksverkooppunt waar de respondent momenteel het vaakst zijn of haar tabaksproducten koopt.

Het nut dat roker i ontleent aan verkooppunt v formuleren we op de volgende manier:

$$U_{iv} = \delta_{rk} I\{\text{referentiekanaal}_i = r \text{ en verkoopkanaal}_v = k\} + (\beta_k \Delta \text{reistijd}_{ivr} + \gamma_k \Delta \text{reistijd}_{ivr}^2) I\{\text{verkoopkanaal}_v = k\} + \epsilon_{iv}$$

Parameter δ_{rk} geeft het nut aan dat rokers met referentiekanaal r ontleen aan een verkooppunt dat hoort bij verkoopkanaal k . Zo kan de coëfficiënt van een roker die van een tankstation naar een speciaalzaak moet gaan anders zijn dan bij een roker die van een gemakszaak naar een speciaalzaak moet gaan.

In deze formule vertegenwoordigt $\Delta \text{reistijd}_{iv}$ de extra reistijd die de roker moet besteden om tabaksproducten bij verkooppunt v te kopen. Waarbij we de extra reistijd berekenen ten opzichte van de reistijd tot het referentieverkooppunt. Bovendien nemen we van deze variabele een kwadratische term op. Hierdoor kan een roker de eerste extra minuten reistijd als extra vervelend ervaren, of juist niet. Niet-lineaire voorkeuren voor reistijd sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur (zie bijvoorbeeld De Borger en Fosgerau, 2008). Hiernaast hanteren we in ons voorkeursmodel aparte coëfficiënten voor de reistijd naar de drie verschillende verkoopkanalen van tabak. De lineaire term van extra reistijd naar verkoopkanaal k is β_k . De kwadratische term is γ_k . We schatten ook een vereenvoudigd model waar de coëfficiënt van reistijd naar elk verkoopkanaal hetzelfde is.

Het toepassen van de juiste coëfficiënten in de nutsfunctie geven we aan met de indicatorfunctie I . De indicatorfunctie is 1 wanneer een bepaalde vergelijking juist is. Wanneer de vergelijking onjuist is, is de indicatorfunctie 0. Zo bepalen we of het referentiekanaal van roker i gelijk is aan r en of het verkooppunt v hoort bij het verkoopkanaal k .

¹² Hiermee is dit model stevig verankerd in de economische theorie. Zie o.a., het artikel van Nobelprijswinnaar Daniel McFadden (1978) waarin de link werd gelegd tussen multinomiale logistische regressiemodellen en nutsmaximalisatie.

¹³ Voor het berekenen van deze coëfficiënten maken we gebruik van de Python-bibliotheek Biogeme (zie, Bierlaire, 2020).

Tot slot is ϵ_{iv} de storingsterm. Deze term is noodzakelijk omdat er, gegeven bepaalde kenmerken van de verkooppunten, alsnog variaties in het nut kunnen optreden. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van onoplettendheid of inconsistentie van de respondent.¹⁴

Schattingresultaten

Tabel B.3 Volledige modelschatting

Kenmerk	Categorie	Coëfficiënt vereenvoudigd model	Coëfficiënt uitsplitsing reistijd naar kanaal
Uitwijkopties	Stoppen met roken	-	-
	Buitenland of illegaal	-0,79***	-0,78***
Tankstation naar ...	Tankstation	1,62***	1,85***
	Gemakswinkel	1,20***	1,45***
	Speciaalzaak	1,01***	1,29***
Gemakswinkel naar ...	Tankstation	1,62***	1,88***
	Gemakswinkel	1,51***	1,81***
	Speciaalzaak	1,21***	1,56***
Speciaalzaak naar ...	Tankstation	1,60***	1,76***
	Gemakswinkel	1,23***	1,40***
	Speciaalzaak	1,16***	1,39***
Toename in reistijd (minuten)	Lineair	-0,01***	-
	Kwadratisch	0,00005**	-
Toename in reistijd naar tankstation (minuten)	Lineair	-	-0,04***
	Kwadratisch	-	0,0001***
Toename in reistijd naar gemakswinkel (minuten)	Lineair	-	-0,05***
	Kwadratisch	-	0,0003**
Toename in reistijd naar speciaalzaak (minuten)	Lineair	-	-0,03***
	Kwadratisch	-	0,0001

Noot: Deze tabel toont de voorkeuren van rokers voor reistijden en verschillende verkoopkanalen van tabak. Deze voorkeuren drukken we uit in coëfficiënten voor een nutsfunctie. De referentiesituatie is stoppen met roken en heeft een nut van nul. Positieve coëfficiënten geven aan dat rokers een bepaalde eigenschap als positief ervaren, in vergelijking met stoppen met roken. Negatieve coëfficiënten geven het tegenovergestelde aan. De gevoeligheid van rokers voor reistijd maken we afhankelijk van het verkoopkanaal. Ook de voorkeuren voor verkoopkanalen zijn afhankelijk van het verkooppunt waar de roker momenteel het vaakst zijn tabaksproducten koopt. * p < 10%, ** p < 5%, *** p < 1%.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Scenario-analyse

We baseren de scenario-analyse op de resultaten van onze vignettenanalyse. In de vignettenanalyse hebben we de voorkeuren voor reistijd, verschillende verkoopkanalen (tankstation, gemakswinkel, speciaalzaak) en uitwijkopties

¹⁴ Zie Train (2009) voor een uitgebreide behandeling van dit model en de interpretaties van de storingstermen.

(illegale handel, grensverkeer, stoppen met roken) vastgesteld. Met deze voorkeuren kunnen we het verwachte gedrag van respondenten simuleren bij veranderingen in beschikbaarheid en reistijd van verkooppunten.

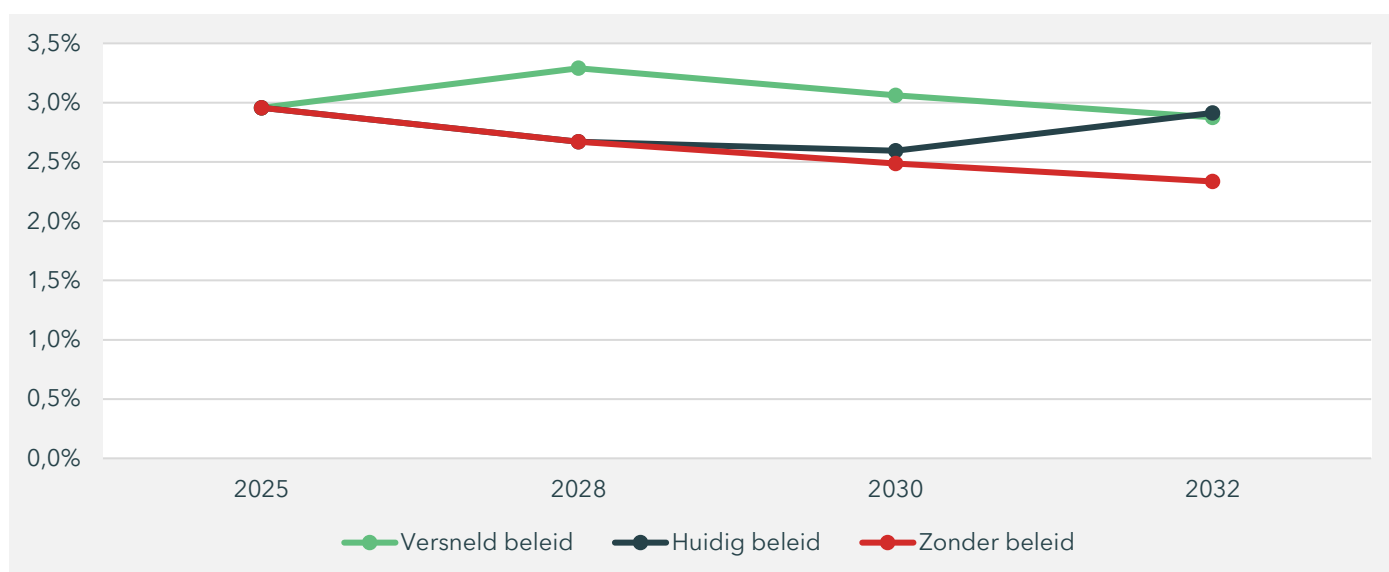
We verrijken onze data door voor elke respondent de reistijden naar de drie verkoopkanalen te koppelen. Reistijden zijn gebaseerd op geografische afstand tussen de postcode van de respondent en de dichtstbijzijnde locatie van elk verkoopkanaal, op basis van Locatus-data.

Voor elke respondent berekenen we op basis van het keuzemodel wat hun verwachte overstap is als een verkoopkanaal verdwijnt. Daarbij houden we rekening met hun voorkeuren voor type kanaal, reistijd en referentiepunt. Daarnaast berekenen we het nut dat de respondenten ervaren aan de huidige situatie waar ze bij hun referentieverkooppunt mogen blijven. We simuleren ook de huidige situatie om zicht te krijgen op de afwijking die het model vertoont. De huidige situatie is namelijk het enige moment waarin we ook gerealiseerde marktaandelen van de verkoopkanalen hebben.

In het versnelde beleid (2028) verdwijnen alle tankstations en gemakszaken tegelijk, en openen 700 nieuwe speciaalzaken. De personen met een tankstation of gemakzaak als referentiepunt moeten daarom een overstap maken. In het huidige beleid verdwijnen tankstations in 2030 en gemakszaken in 2032, met een gespreide opening van diezelfde 700 speciaalzaken (350 in 2030, 350 in 2032). De code genereert reistijdwijzigingen per respondent op basis van deze scenario's. Daarnaast houdt de scenario-analyse er rekening mee dat het referentiekanaal van rokers kan veranderen in 2030 onder het huidige beleid. Rokers kunnen er dan namelijk voor kiezen om te wisselen van een tankstation naar een gemakzaak. Dit betekent dat ze er in 2032 weer mee te maken krijgen dat hun voorkeurskanaal verboden wordt.

Op basis van de verwachte gedragsaanpassing van respondenten berekenen we het marktaandeel van elk verkoopkanaal en elke uitwijloptie voor beide scenario's. Vervolgens brengen we de verschillen tussen de scenario's in kaart. Dit resulteert in een schatting van het aandeel rokers dat uiteindelijk overstapt naar een speciaalzaak, stopt met roken of uitwijkt naar illegale handel of het buitenland.

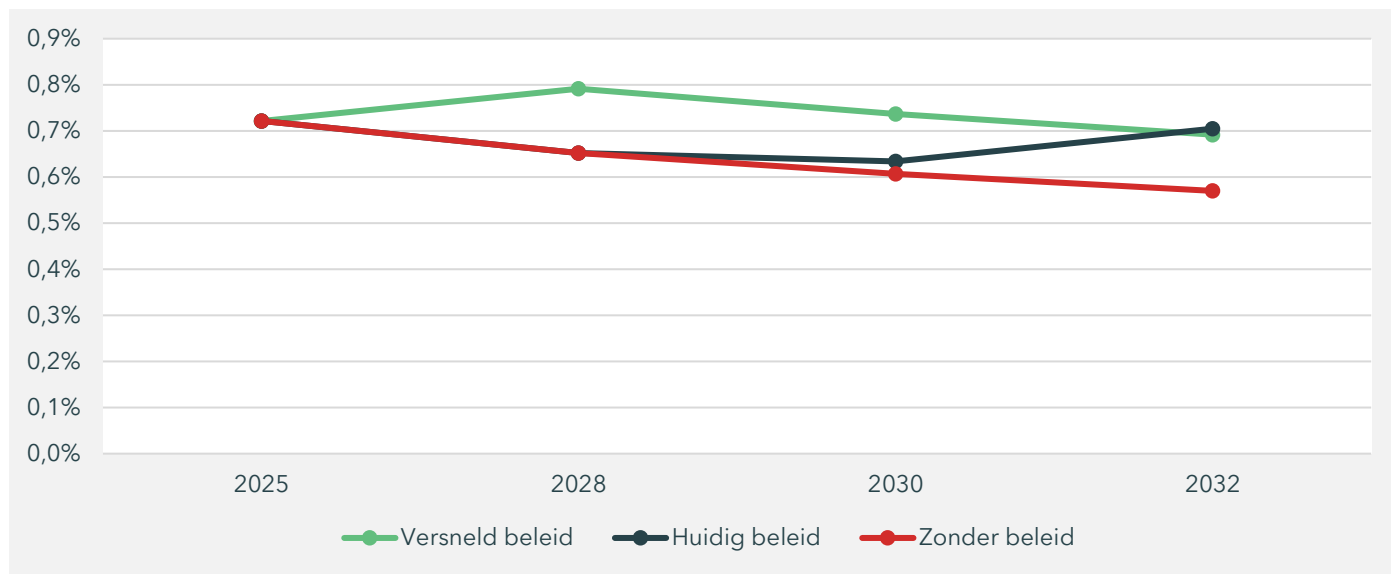
Figuur B.3 Percentage volwassenen dat hun tabaksproducten voornamelijk in het buitenland koopt



Noot: In deze figuur vertalen we het effect van de beleidsopties naar het percentage van de volwassenen dat hun tabaksproducten voornamelijk in het buitenland koopt. We gebruiken de prognose van de rookprevalentie zonder beleid uit Kuijpers et al. (2024). We nemen aan dat rokers die een stoppoging doen, maar daarin niet slagen, hun tabaksproducten bij een speciaalzaak gaan kopen. Ze kunnen dus niet alsnog hun tabaksproducten in het buitenland of illegaal gaan kopen.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête en Kuijpers et al. (2024)

Figuur B.4 Percentage volwassenen dat hun tabaksproducten voornamelijk via illegale kanalen koopt



Noot: In deze figuur vertalen we het effect van de beleidsopties naar het percentage van de volwassenen dat hun tabaksproducten voornamelijk via illegale kanalen koopt. We gebruiken de prognose van de rookprevalentie zonder beleid uit Kuijpers et al. (2024). We nemen aan dat rokers die een stoppoging doen, maar daarin niet slagen, hun tabaksproducten bij een speciaalzaak gaan kopen. Ze kunnen dus niet alsnog hun tabaksproducten in het buitenland of illegaal gaan kopen.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête en Kuijpers et al. (2024)

Bijlage C Gevoeligheidsanalyse

Tabel C.1 toont dat de voorkeuren van rokers aan de Duitse grens voor buitenlandse of illegale verkoop insignificant verschillen van andere rokers. We meten dit door een interactieterm op te nemen van de coëfficiënt voor buitenlandse of illegale verkoop. Deze interactieterm houdt rekening met personen die in een provincie aan de Duitse grens wonen. Voor hen is het mogelijk aantrekkelijker om uit te wijken naar Duitse verkooppunten die goedkopere tabaksproducten aanbieden. De insignificante schatting geeft echter aan dat we bewijs hebben dat de voorkeuren van rokers aan de Duitse grens vergelijkbaar zijn met rokers in andere provincies.

Tabel C.1 De interactieterm voor provincies aan de Duitse grens is insignificant

Kenmerk	Categorie	Coëfficiënt uitsplitsing reistijd naar kanaal
Uitwijkopties	Stoppen met roken	-
	Buitenland of illegaal	-0,79***
	Buitenland of illegaal én woont aan de Duitse grens	0,08
Tankstation naar ...	Tankstation	1,85***
	Gemakswinkel	1,44***
	Speciaalzaak	1,29***
Gemakswinkel naar ...	Tankstation	1,88***
	Gemakswinkel	1,81***
	Speciaalzaak	1,56***
Speciaalzaak naar ...	Tankstation	1,76***
	Gemakswinkel	1,40***
	Speciaalzaak	1,38***
Toename in reistijd naar tankstation (minuten)	Lineair	-0,04***
	Kwadratisch	0,0001***
Toename in reistijd naar gemakswinkel (minuten)	Lineair	-0,05***
	Kwadratisch	0,0003**
Toename in reistijd naar speciaalzaak (minuten)	Lineair	-0,03***
	Kwadratisch	0,0001

Noot: Deze tabel toont de voorkeuren van rokers voor reistijden en verschillende verkoopkanalen van tabak. In deze modelschatting houden we rekening met een mogelijk andere voorkeur van rokers die aan de Duitse grens wonen voor tabaksproducten uit het buitenland of via illegale kanalen. Deze voorkeuren drukken we uit in coëfficiënten voor een nutsfunctie. De referentiesituatie is stoppen met roken en heeft een nut van nul. Positieve coëfficiënten geven aan dat rokers een bepaalde eigenschap als positief ervaren, in vergelijking met stoppen met roken. Negatieve coëfficiënten geven het tegenovergestelde aan. De gevoeligheid van rokers voor reistijd maken we afhankelijk van het verkoopkanaal. Ook de voorkeuren voor verkoopkanalen zijn afhankelijk van het verkooppunt waar de roker momenteel het vaakst zijn tabaksproducten koopt. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

Tabel C.2 laat zien hoe gevoelig de uitkomsten van de scenario-analyse zijn voor het aantal nieuwe speciaalzaken. In de basisanalyse rekenen we met een toename van 700 speciaalzaken, verdeeld over het land. In deze gevoeligheidsanalyse onderzoeken we wat er gebeurt als er in totaal 350 of juist 1.400 nieuwe speciaalzaken bij komen.

Tabel C.2 Het aantal nieuwe speciaalzaken heeft een kleine invloed op de scenario-analyse

Scenario	Tankstations	Gemakszaken	Speciaalzaken	Buitenland	Illegaal	Stoppen
Huidige situatie (2025)	35,0%	19,5%	24,6%	16,8%	4,1%	0,0%
Huidige situatie simulatie (2025)	34,3%	32,2%	12,7%	16,8%	4,1%	0,0%
Doorrekening met 350 nieuwe speciaalzaken						
Versneld beleid (2028)	0,0%	0,0%	60,5%	21,6%	5,2%	12,7%
Huidig beleid (2032)	0,0%	0,0%	60,1%	21,7%	5,3%	12,9%
Doorrekening met 1.400 nieuwe speciaalzaken						
Versneld beleid (2028)	0,0%	0,0%	63,4%	20,8%	5,0%	10,7%
Huidig beleid (2032)	0,0%	0,0%	62,7%	21,1%	5,1%	11,1%

Noot: Deze tabel toont de gevoeligheid van de scenario-analyse voor de hoeveelheid nieuwe speciaalzaken. We rekenen met een situatie waarbij er 350 of 1.400 nieuwe speciaalzaken zijn in 2028 of 2032. De eerste rij laat de percentages zien van de meest gebruikte verkoopkanalen in onze steekproef. In de tweede rij simuleren we de keuzes van rokers in 2025. Deze cijfers zijn hetzelfde als de basisanalyse in Hoofdstuk 3. In de simulatie van het huidige beleid in 2032 meten we het volledige effect op de koop van tabaksproducten. Dit is dus het effect van het verkoopverbod in tankstations in 2030 en het verkoopverbod in gemakszaken in 2032.

Bron: SEO Economisch onderzoek, op basis van eigen enquête

De resultaten laten zien dat het aantal nieuwe speciaalzaken inderdaad invloed heeft op de marktaandelen, maar dat de invloed beperkt is. Bij 350 nieuwe speciaalzaken is het marktaandeel van speciaalzaken circa 60 procent. Bij 1.400 speciaalzaken ligt dit hoger – ongeveer 63 procent. Het blijkt dus dat realistische variatie het aantal nieuwe speciaalzaken ongeveer 3 procentpunt van de markt voor tabaksproducten bepaalt.

Bijlage D Interviewpartners

Tabel D.1 Interviewpartners per onderwerp

Interviewpartner	Organisatie
Sociale en gedragswetenschappen	
Adriënne Rotteveel	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Taco de Vries	Amsterdam UMC
Jeroen Bommelé	Trimbos-instituut
Economie en retail	
Wim Groot	Universiteit Maastricht
Laurens Sloot	Rijksuniversiteit Groningen
Experts	NSO Retail
Criminologie	
Toine Spapens	Tilburg University
Overheid	
Expert	GGD Amsterdam
Experts	NVWA



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-112
ISBN 978-90-5220-559-5

Informatie en Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl