



Nationaal Rapporteur Verslavingen
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Per email: cie.vws@tweedekamer.nl

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
Postbus 20350
2500EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum 16 mei 2023
Betreft Initiatiefwetsvoorstel "blurring"

Kenmerk
230516
Uw brief

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Tijdens de procedurevergadering van uw commissie op 19 april 2023 heeft u besloten een nader verslag uit te brengen over het initiatiefwetsvoorstel van het lid Aartsen tot wijziging van de Drank- en Horecawet (inmiddels Alcoholwet) en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules). Het toepassen van mengformules wordt ook wel "blurring" genoemd. Graag wil ik in deze brief als Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV) mijn visie op dit initiatiefwetsvoorstel kenbaar maken.

De discussie over de wenselijkheid van dit wetsvoorstel gaat in essentie over de verwachte economische voordelen versus de verwachte nadelen voor de volksgezondheid. Dit is een politieke afweging. Vanuit mijn functie als NRV wil ik een bijdrage leveren aan inzicht in de te verwachte effecten op de volksgezondheid. De vraag of dit voorstel leidt tot substantiële economische voordelen, valt buiten mijn mandaat. Ik constateer wel dat de studies die de initiatiefnemer aanhaalt, op geen enkele wijze een onomstotelijk positief economisch effect aantonen. Kwantitatieve schattingen ontbreken.

Effecten op beschikbaarheid van alcohol

De kernvraag is of dit wetsvoorstel leidt tot een grotere beschikbaarheid van alcohol en daardoor tot een toename van (problematisch) alcoholgebruik en alcoholgerelateerde problemen. Er is overtuigend, robuust wetenschappelijk bewijs dat ruimere beschikbaarheid van alcohol leidt tot meer alcoholgebruik. Toename

van alcoholgebruik leidt ook tot een toename van problematisch alcoholgebruik en alcoholgerelateerde problemen.¹ Om die reden ziet de WHO het beperken van de beschikbaarheid van alcohol als één van de meest (kosten)effectieve beleidsmaatregelen ter preventie van problematisch alcoholgebruik en alcoholgerelateerde problemen.² Bij het tabaks- en het drugsbeleid in Nederland is het beperken van de beschikbaarheid al geruime tijd een algemeen aanvaard en effectief instrument.

Eén van de discussiepunten in het Berenschot-rapport *Effecten van het initiatiefwetsvoorstel 'Regulering mengformules'* en de nota naar aanleiding van het verslag, is de vraag of het voorstel zal leiden tot een toename van het aantal verstrekkingpunten en daarmee tot een grotere beschikbaarheid. De initiatiefnemer schrijft in de Memorie van Toelichting dat naar verwachting op meer plekken alcoholhoudende dranken zullen worden verstrekt.³ Ik deel deze verwachting. Echter, in de nota naar aanleiding van het verslag stelt de initiatiefnemer met verwijzing naar het rapport van Berenschot dat het onduidelijk is of het toestaan van mengformules leidt tot meer verstrekkingpunten. Deze onduidelijkheid wordt, zo meent men, veroorzaakt doordat "blurring" al op grote schaal plaatsvindt en door toezichthouders/gemeenten wordt gedoogd. Met andere woorden; de initiatiefwet zou een reeds bestaande illegale praktijk louter van een wettelijke basis voorzien.

Het is niet mogelijk een kwantitatieve inschatting te maken van de verwachte toename van het aantal vertrekkingpunten. Ik heb echter geen enkele twijfel dat er bij invoering van de initiatiefwet wel degelijk sprake zal zijn van een toename. Van enige onduidelijkheid is mijns inziens geen sprake. Immers, het zal niet zo zijn dat alle ondernemers die interesse hebben in mengformules deze reeds nu al ingevoerd hebben voordat de initiatiefwet van kracht is én dat alle gemeenten en toezichthouders deze illegale praktijken door de vingers zien.⁴ Er zal dus zeker een

¹ A. van Giessen (e.a.), *Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord. Mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040*. RIVM (Bilthoven 2021); RIVM, *Impactvolle determinanten: problematisch alcoholgebruik*, (Bilthoven, z.j.); SEO Economisch Onderzoek, *Beschikbaarheid van alcohol; nulmeting en verkenning van beleidsopties* (Amsterdam 2020); Thomas F. Babor (e.a.) *Alcohol: No Ordinary Commodity: research and public policy* (Oxford, 2023).

² World Health Organization, *Global status report on alcohol and health 2018* (Geneva, 2018).

³ Kamerstuk, Voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules), 34 961, Nr. 3, Memorie van Toelichting, p.7.

⁴ SEO Economisch Onderzoek schat dat er slechts 10 gemeenten zijn die gedoogbesikkingen voor blurring hebben afgegeven. Dat betekent natuurlijk niet dat blurring in andere gemeenten niet voorkomt. Dit wijst erop dat de handhaving van de Alcoholwet niet overal even streng is. Hier is ruimte voor verbetering. SEO Economisch Onderzoek (2020).

toename van het aantal verstrekkingpunten zijn, inherent aan het wetsvoorstel, al is niet in te schatten hoe groot deze toename zal zijn.

Effecten op gebruik van alcohol

Beschikbaarheid van alcohol moet in het kader van de mengformules niet alleen gedefinieerd worden als het feitelijk aantal verstrekkingpunten. Naarmate het gebruik van alcohol binnen meer levensdomeinen (in dit geval in winkels) en op meer tijdstippen (bijvoorbeeld in de ochtend of middag) voorkomt, beïnvloedt dit de publieke perceptie van alcoholgebruik, in het bijzonder ook onder jongeren. Bij beschikbaarheid van alcohol in winkels, anders dan horeca, supermarkt of slijterij, verschuift de perceptie van alcohol van een bijzonder en risicovol genotmiddel naar een product dat altijd en overal kan en mag worden geconsumeerd.⁵ Dit wordt het “normaliseren” van alcoholgebruik genoemd. Het toestaan van mengformules maakt alcoholgebruik op meer plaatsen in het publieke domein zichtbaar en draagt daarmee bij aan normalisering van alcoholgebruik.

Een andere vraag is of er bij de huidige, reeds bestaande verstrekkingpunten meer alcohol zal worden verstrekt. Berenschot concludeert in haar rapport dat het redelijk aannemelijk is dat het toestaan van mengformules waarbij alcohol wordt verstrekt, leidt tot meer alcoholverkoop bij huidige verstrekkingpunten.

De grotere beschikbaarheid door toename van het aantal verstrekkingpunten en een verdere normalisering hebben dus een toename van het alcoholgebruik tot gevolg. Een stijging van het alcoholgebruik heeft negatieve gevolgen voor de individuele gezondheid en de volksgezondheid. Tevens leidt een stijging tot meer maatschappelijke problemen zoals een toename van het rijden onder invloed en van geweldsdelicten.

Conclusies

Mijn conclusie (en die van Berenschot⁶) is dat de toename van het aantal verstrekkingpunten leidt tot:

- een toename van de alcoholconsumptie;
- normalisatie van alcoholgebruik;
- negatieve effecten op de volksgezondheid;
- negatieve effecten op de verkeersveiligheid;

⁵ Elena D. Dimova (e.a.) ‘Exploring the influence of local alcohol availability on drinking norms and practices: A qualitative scoping review’, *Drug Alcohol Rev*, 42(3):691-703(2023).

⁶ A. de Boer (e.a.), Effecten van het initiatiefwetsvoorstel ‘Regulering mengformules’. Berenschot (Utrecht, 2019).

- negatieve effecten op de openbare orde.

Nationaal Preventieakkoord (NPA)

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben aangegeven dat het initiatiefwetsvoorstel haaks staat op de doelen van het NPA. De Raad van State komt tot dezelfde conclusie.⁷ De initiatiefnemer stelt in de nota naar aanleiding van het verslag echter dat het wetsvoorstel op geen enkele manier bijdraagt aan het verslechteren van de doelstellingen van het NPA.⁸ Het NPA richt zich op het tegengaan van problematisch alcoholgebruik en specifiek op alcoholgebruik tijdens de zwangerschap, alcoholgebruik onder de 18 jaar, overmatig en zwaar alcoholgebruik en betere bewustwording. Het verschil van opvatting tussen de maatschappelijke organisaties en de Raad van State versus de initiatiefnemer wordt veroorzaakt door het onderscheid dat gemaakt wordt tussen incidenteel/gematigd alcoholgebruik en problematisch/overmatig/zwaar alcoholgebruik en alcoholverslaving.

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel wel degelijk op gespannen voet staat met het NPA. Eerder heb ik betoogd dat invoering van de initiatiefwet leidt tot meer verstrekkingpunten, wat leidt tot een toename van het alcoholgebruik. Deze toename zal op populatieniveau niet beperkt blijven tot incidenteel/gematigd gebruik, maar ook leiden tot meer problematisch gebruik en alcoholverslaving. Vooral kwetsbare groepen en mensen met een verhoogd risico voor problematisch gebruik zullen hierdoor geraakt worden.⁹

De initiatiefnemer stelt dat de wetswijziging leidt tot een goed gereguleerde situatie met goede beheersmaatregelen voor verantwoord schenken, waardoor beter gehandhaafd kan worden op excessen en overtredingen.¹⁰ Kijkend naar de meest recente nalevingscijfers (horeca = 23,7%, cafetaria's = 24,8% en supermarkten = 62,6%)¹¹, heb ik mijn twijfels dat leeftijdscontroles in het gemengd kleinhandelsbedrijf en gemengd ambachtsbedrijf die mengformules (gaan) hanteren

⁷ Kamerstuk, Voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules), 34 961, Nr. 5, Advies van de afdeling advisering van de Raad van State en reactie van de initiatiefnemer.

⁸ Kamerstuk, Voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules (Wet regulering mengformules), 34 961, Nr. 10, Nota naar aanleiding van het verslag.

⁹ In dit verband wil ik wijzen op de constatering van SEO Economisch Onderzoek dat personen die overmatig of zwaar drinken of regelmatig bingedrinken bijna vierkeer zo vaak ervaring hebben met blurring als personen die geen alcohol drinken. SEO Economisch Onderzoek (2020).

¹⁰ Ibidem noot 8.

¹¹ Bureau Objectief, *Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2022* (Nijmegen 2022).

naar behoren zullen worden uitgevoerd. Bovendien voorkomt strikte naleving en handhaving niet de eerder genoemde normalisering van gebruik. Ik kom tot de conclusie dat met invoering van deze initiatiefwet het behalen van de doelstellingen van het NPA verder uit zicht raakt.

Het RIVM heeft geconcludeerd dat met de huidige beleidsinspanningen de NPA-doelstellingen ten aanzien van alcohol niet behaald zullen worden.¹² Ik heb vernomen dat de staatssecretaris van VWS op korte termijn nieuw beleid zal aankondigen om de NPA-doelen dichterbij te brengen. De staatssecretaris zal in geval de initiatiefwet wordt aangenomen, verdergaande maatregelen moeten nemen om de verwachte toename van het alcoholgebruik te compenseren.

Om de NPA doelstellingen te behalen kan in lijn met de WHO-adviezen gedacht worden aan drie effectieve strategieën ter preventie van problematisch alcoholgebruik en alcoholgerelateerde problemen: 1. betaalbaarheid van alcohol verminderen; 2. beschikbaarheid van alcohol verminderen; 3. Beperken van marketing. Hierbij kan dus gedacht worden aan prijsmaatregelen, zoals accijnsverhogingen, een reclameverbod of het beperken van de beschikbaarheid, zoals de verkoop van wijnen en speciaalbieren uitsluitend in slijterijen toe te staan. Met name deze laatste maatregel om de verkoop van dranken met meer dan 6% alcohol uitsluitend in slijterijen toe te staan is met bijna 9% daling zeer effectief in het terugbrengen van de consumptie ervan. Bijkomende voordeel is dat deze maatregel op veel draagvlak kan rekenen.¹³

Tot slot

U staat met dit wetsvoorstel voor de keuze tegemoet te komen aan de wensen van sommige ondernemers en gemeenten om “blurring” toe te laten of om te voorkomen dat het alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde schade als gevolg van deze wet zullen toenemen.¹⁴ Wetgeving met betrekking tot alcohol zal te allen tijde maatschappelijke consequenties hebben, zowel met betrekking tot de gezondheid, (verkeers)veiligheid als economische consequenties. Gezien de hoge maatschappelijke kosten van alcoholgebruik kunnen effectieve preventiemaatregelen de samenleving een forse besparing opleveren en hebben daarmee, zoals het RIVM aangeeft, een netto positief effect op de Nederlandse

¹² A. van Giessen (e.a.), *Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord. Mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040*, RIVM (Bilthoven 2021);

¹³ SEO Economisch Onderzoek (2020).

¹⁴ In dit verband is het interessant te verwijzen naar het onderzoek van het Trimbos-instituut (2022) waaruit blijkt dat de meerderheid van de volwassenen in Nederland het bestaande verbod op “blurring” met alcohol steunt. Ook andere onderzoeken wijzen in deze richting. C. Voogt (e.a.), *Draagvlak voor beleidsmaatregelen om schade door alcoholgebruik te verminderen* (Utrecht, 2022).

samenleving.¹⁵ Hiertegenover staan de potentiële economische voordelen van dit wetsvoorstel voor individuele ondernemers, al zijn deze niet onderbouwd. Vanuit mijn rol als Nationaal Rapporteur Verslavingen en gezondheidszorgprofessional uit ik bij deze mijn zorgen over dit wetsvoorstel om “blurring” toe te staan.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**

Vanzelfsprekend ben ik bereid om een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. Arnt F.A. Schellekens

Nationaal Rapporteur Verslavingen

¹⁵ D.A. de Wit (e.a.), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*, RIVM (Bilthoven 2019)