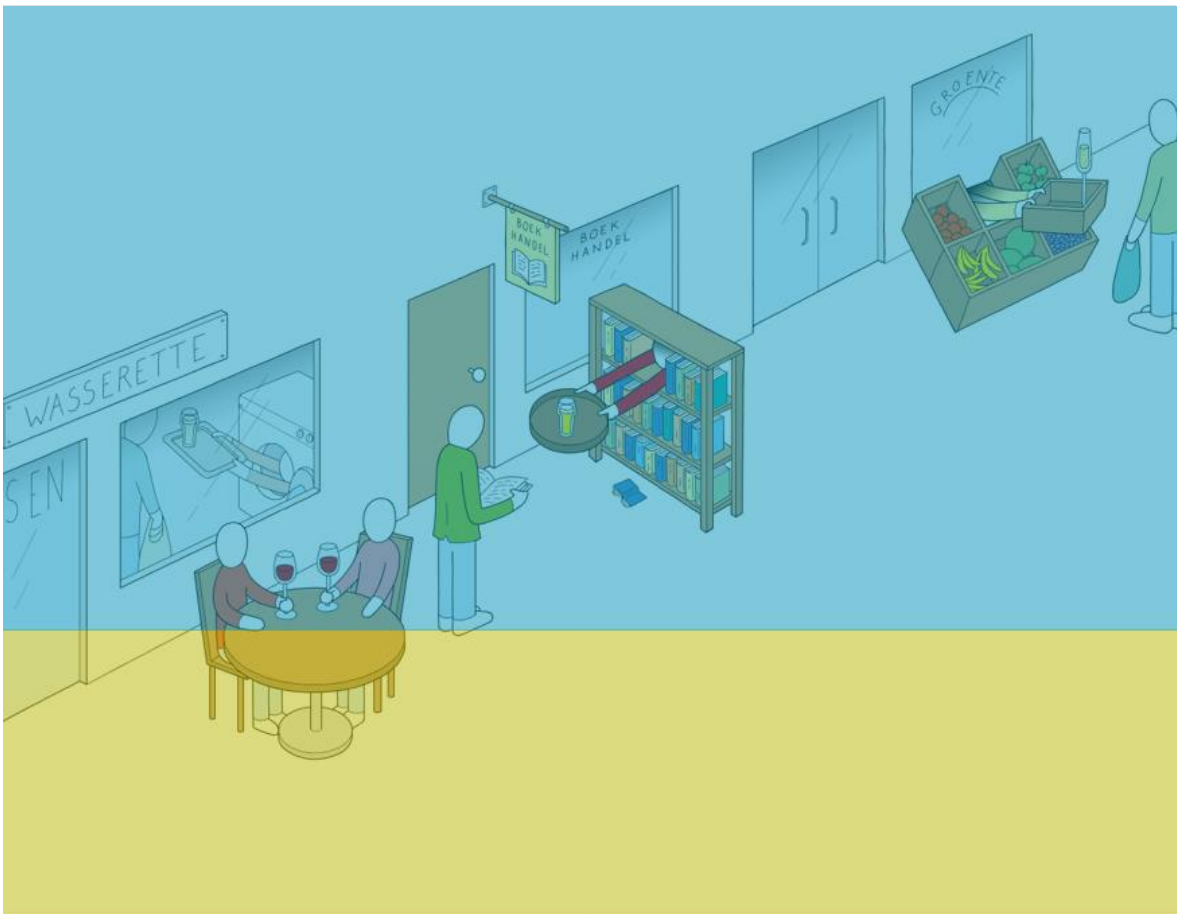


Argumenten en framing in alcoholbeleid: een analyse van het recente debat rondom blurring



Elsbet Lodenstein, Nikita Poole en Gera Nagelhout



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

Colofon

Auteurs: Elsbet Lodenstein, Nikita Poole en Gera Nagelhout

Illustratie cover: Tomas Schats

Den Haag, november 2023

Dit project wordt mogelijk gemaakt door: het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP



IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Koningin Julianaplein 10

2595 AA

Den Haag

T +31 (0)70 302 84 56

E secretariaat@ivo.nl

www.ivo.nl

Te citeren als: Lodenstein, E. Poole, N., & Nagelhout, G. (2023). Argumenten en framing in alcoholbeleid: een analyse van het recente debat rondom blurring. Den Haag: Onderzoeksinstituut IVO.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 4 |
| Summary | 7 |
| Inleiding | 10 |
| Achtergrond | 11 |
| Beperken van de beschikbaarheid van alcohol..... | 11 |
| Cijfers alcoholgebruik..... | 11 |
| Beschikbaarheid van alcohol – de huidige situatie..... | 12 |
| Blurring met alcohol | 13 |
| Framing in beleidsvorming..... | 14 |
| Doel van het onderzoek | 15 |
| Doelstelling | 15 |
| Onderzoeksvragen..... | 16 |
| Methoden | 17 |
| Inhoudsanalyse: zoekstrategie..... | 17 |
| Analyse | 17 |
| Resultaten | 19 |
| Discussie | 26 |
| Framing en “bewijs” | 26 |
| Rol van de alcoholindustrie in framing | 26 |
| De impact van framing | 28 |
| Conclusie en vervolgonderzoek | 28 |
| Referenties | 30 |
| Bijlage 1: zoekstrategie LexisNexis | 33 |
| Bijlage 2: documenten in de analyse | 34 |

Samenvatting

Achtergrond

Het alcoholgebruik is de afgelopen jaren afgenomen in Nederland, maar er moet nog veel gebeuren om de doelen van het Nationaal Preventieakkoord¹ te bereiken. Zowel matig als overmatig alcoholgebruik kan schadelijke effecten hebben voor zowel de gebruiker (met name gezondheidseffecten) als de samenleving. Als deze effecten gezamenlijk worden beschouwd, is alcohol het meest schadelijke verslavende middel.

Gezondheidsbeleid wordt gemaakt en beïnvloed door verschillende actoren. In Nederland heeft de alcoholindustrie sinds de installatie in 2008 van het Regulier Overleg Alcoholbeleid een plaats aan tafel om mee te praten over het nationale alcoholbeleid. Bij het opstellen van het Nationaal Preventieakkoord zaten naast het ministerie van Volksgezondheid en meer dan 70 organisaties, ook vertegenwoordigers van de alcoholindustrie aan tafel. In die overleggen werden maatregelen vastgesteld om problematisch alcoholgebruik aan te pakken. De aanwezigheid van de alcoholindustrie tijdens gesprekken over nationaal alcoholbeleid biedt een platform voor de argumenten en frames van de (vertegenwoordigers van de) alcoholindustrie en voor de beïnvloeding van beleidsdiscussies via frames van de alcoholindustrie. Framing in beleidsvorming verwijst naar de manier waarop informatie wordt gepresenteerd om percepties en reacties op een kwestie of onderwerp te beïnvloeden. Het kiezen van een specifiek frame in beleidsdiscussies stelt partijen in staat om de aandacht op bepaalde aspecten te vestigen en andere aspecten minder belangrijk te maken. Framen dient om de positie van partijen te versterken of die van tegenstanders te verzwakken. De analyse van frames geeft inzicht in hoe problemen en oplossingen worden gedefinieerd en welke belangen daaraan ten grondslag liggen.

Onderzoeksdoel en -vragen

Het doel van dit onderzoek is het uitvoeren van een framinganalyse, waarbij het debat over blurring met alcohol in Nederland als casestudy wordt geselecteerd. Blurring wordt gedefinieerd als het combineren van verschillende bedrijfsmodellen, zoals horeca met detailhandel of slijterijen. Blurring met alcohol betekent dat een detailhandelsbedrijf (bijvoorbeeld een kledingwinkel of kapper) een vergunning kan krijgen om zwak-alcoholische drank te verkopen of te schenken als nevenactiviteit. Blurring met alcohol is momenteel verboden in Nederland onder de Alcoholwet, maar het voornemen om blurring toe te staan in winkelgebieden werd opgenomen in het coalitieakkoord Rutte IV in december 2021.

Een diepgaande analyse van frames en voor- en tegenargumenten in het debat over blurring draagt bij aan het begrip van hoe verschillende belanghebbenden invloed uitoefenen op de manier waarop alcoholgebruik wordt gedefinieerd en geproblematiseerd, en hoe maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol vergroten worden besproken. In dit rapport beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen: 'Welke frames en voor- en tegenargumenten worden er door partijen gebruikt in het recente debat over het wel/niet toestaan van blurring met alcohol?' en 'Hoe verhouden de gevonden frames zich tot in de literatuur geïdentificeerde frames gebruikt door de alcoholindustrie?'.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord>

Methoden

We hebben online gezocht naar relevante beleidsdocumenten, brieven en rapporten waarin argumenten vóór of tegen blurring met alcohol worden omschreven. We voerden ook een zoekopdracht uit in LexisNexis (een database voor krantenartikelen) om relevante Nederlandse krantenartikelen te identificeren. Uiteindelijk werden 9 documenten en 24 krantenartikelen geïncludeerd. Alle voor- en tegen argumenten werden gecodeerd volgens thematische analyse, geïnspireerd op de domeinen van de taxonomie van discursieve strategieën, volgens het Policy Dystopia Model. We identificeerden zes hoofdframes.

Resultaten

Het eerste frame van voorstanders van blurring die we in de documenten vonden, is 'Blurring met alcohol is een bedrijfsmodel' en heeft betrekking op de definities die voor blurring worden gebruikt. Blurring wordt op verschillende manieren gedefinieerd, zoals mengvormen, functievermenging, branchevermenging, een "sectoroverstijgend bedrijfsmodel" en een totaalconcept. Voorstanders benadrukken de ruime mogelijkheden van dergelijke bedrijfsmodellen, waarbij bijvoorbeeld restaurants ook schilderijen kunnen verkopen. Tegenstanders bekritisieren het misleidende taalgebruik en interpreteren de totstandkoming van het wetsvoorstel als een resultaat van blurring van democratie met lobbyisme, als een geval van besluitvorming in achterkamertjes met een sterke alcohollobby.

Het tweede frame van voorstanders van blurring dat is geïdentificeerd is 'Blurring biedt ruimte voor ondernemers en voor "beleving" van consumenten'. In dit frame zien voorstanders van blurring de huidige wetgeving als problematisch en beperkend voor ondernemersvrijheid en consumentenkeuzes. Ze zien blurring als een essentiële economische en sociale behoefte in de 21e eeuw, waar het scheiden van functies niet langer wenselijk zou zijn. Ze benadrukken het belang van "ervaring" voor consumenten en verwachten dat blurring de verkoop voor ondernemers kan verhogen. Critici van dit frame (gezondheidsorganisaties, politici en onderzoekers) wijzen op studies die aangeven dat er weinig steun is onder consumenten voor blurring, en benadrukken dat veel burgers juist voorstander zijn van maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol beperken.

Het derde frame van voorstanders, 'Blurring is goed voor de lokale economie en leefbaarheid', gaat over levendige winkelgebieden. Voorstanders benadrukken de voordelen voor het ondernemersklimaat, zoals de vestiging van nieuwe winkels, werkgelegenheid en meer samenwerking tussen ondernemers. De horecasector uit twijfels over mogelijke concurrentie met de detailhandel, maar voorstanders weerleggen dit door te stellen dat een gelijk speelveld wordt gecreëerd met gelijke vergunningseisen voor alle alkoholschenkende bedrijven. Ondertussen betogen tegenstanders dat positieve effecten voor ondernemers en winkelgebieden minder zeker zijn dan de negatieve effecten op gezondheid en veiligheid. Ook wordt betoogd dat concurrentie tussen verkooppunten zou leiden tot een exponentiële groei van het aantal verkooppunten voor alcohol.

Het vierde frame van voorstanders, 'Alcohol moet kunnen' heeft betrekking op hoe alcohol zelf wordt geframed. Voorstanders presenteren alcohol als een normaal product, en het aanbieden ervan als een oplossing voor economische problemen, waarbij geen negatieve gevolgen voor veiligheid en orde worden verwacht. Tegenstanders daarentegen beschouwen alcohol als een risicovol product en zijn kritisch over het idee dat overheidsmaatregelen zich alleen op problematisch alcoholgebruik zouden moeten richten, en pleiten voor een algemene vermindering van alcoholconsumptie.

Het vijfde frame van voorstanders dat is geïdentificeerd is 'Promoten van blurring met alcohol leidt tot betere bescherming van de volksgezondheid'. In dit frame betogen voorstanders van blurring dat het wetsvoorstel om blurring toe te laten niet in strijd is met het Nationaal Preventieakkoord. En dat het de doelstellingen ervan ook niet ondermijnd, aangezien het akkoord zich alleen richt op problematisch alcoholgebruik. Het wetsvoorstel zou leiden tot een betere regulering van een al bestaande praktijk die middels strikte regels en vergunningen het aantal verkooppunten waar alcohol beschikbaar en zichtbaar is, niet zal doen toenemen. Daarentegen vrezen tegenstanders dat blurring de beschikbaarheid en zichtbaarheid van alcohol vergroot, wat kan leiden tot een toename van alcoholconsumptie en schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Tegenstanders benadrukken de potentiële risico's voor meer kwetsbare groepen, zoals jongeren en mensen met een verslavingsachtergrond, en op de normalisatie van drankgebruik door een toegenomen beschikbaarheid, zichtbaarheid en promotie.

Het laatste kader van voorstanders 'Handhaving is de sleutel' betoogt dat het voorgestelde beleid zou helpen om bestaand beleid en een bestaande praktijk beter te handhaven. Bovendien wordt beweerd dat risico's voor specifieke groepen worden opgelost door een betere naleving en handhaving van regelgeving. Gemeenten zeggen echter geen capaciteit te hebben en niet extra te gaan handhaven op het schenken van alcohol bij de detailhandel, omdat prioriteit wordt gegeven aan meer risicovolle evenementen en het voorkomen van overlast in de horeca.

Discussie en conclusie

Deze casestudy illustreert het belang van framing in het debat over "blurring" met alcohol. De definitie van blurring, de doelen ervan en de termen die in documenten en krantenberichten worden gebruikt, variëren sterk, waarbij voorstanders economische frames gebruiken tegenover gezondheidsframes van tegenstanders. De geïdentificeerde frames van voorstanders weerspiegelen de frames en strategieën die de alcoholindustrie gebruikt in vergelijkbare gevallen van ontwikkeling en implementatie van alcoholbeleid, zoals het minimaliseren van de omvang van alcoholproblemen en het benadrukken van handhaving. Dit verkennende onderzoek benadrukt de mogelijke impact van framing op beleid en publieke opinie en pleit voor meer inzicht in de rol van de alcoholindustrie bij het beïnvloeden van beleid.

Summary

Background

Alcohol use has decreased in the Netherlands in recent years, but there is still much to be done to achieve the goals of the Dutch National Prevention Agreement. Both moderate and high alcohol consumption can have harmful effects for the user (particularly health effects) and for society. If these effects are considered together, alcohol is the most harmful addictive substance.

Health policies are usually made and influenced by different actors. In the Netherlands, the alcohol industry has historically had a place at the table to discuss national alcohol policy. Representatives of the alcohol industry were also at the table during the drafting of the National Prevention Agreement, an agreement in which measures to tackle problematic alcohol use were drawn up by the ministry of Health together with more than 70 Dutch organisations. The presence of the alcohol industry during broad stakeholder discussions on national alcohol policy provides a platform for the arguments and frames of the (representatives of the) alcohol industry to be heard and for policy discussions to be framed by the alcohol industry. Framing in policymaking refers to the way information is presented to influence perceptions and responses to an issue or topic. Choosing a specific frame in policy discussions, allows parties to focus on certain aspects and make others less important. This framing can serve to strengthen the position of parties or weaken that of opponents. The analysis of frames provides insight into how problems and solutions are defined and what interests underlie them.

Research aim and questions

The aim of this research is to conduct a framing analysis, with which the debate on whether or not to allow blurring with alcohol in the Netherlands is selected as a case study. Blurring is defined as combining different business models, such as catering with retail or liquor stores. Blurring with alcohol means that a retail business (for example a clothing store or hairdresser) can obtain a license to sell and serve weak alcohol drinks as a side activity. Blurring with alcohol is currently prohibited in the Netherlands under the Alcohol Act, however, the intention to allow blurring in shopping areas was included in the Rutte IV coalition agreement in December 2021.

An in-depth analysis of frames and arguments for and against in the blurring debate helps to understand how different stakeholders influence the way alcohol use is defined and problematised and how measures that promote the availability of alcohol are discussed. In this report we answer the following research questions: 'Which frames and arguments are used by stakeholders in the recent debate about whether or not blurring with alcohol should be allowed?' and 'How do the identified frames compare to frames in the literature used by the alcohol industry?'

Methods

We searched online for relevant policy document, letters, and reports wherein arguments in favour or against of blurring with alcohol were present. We also conducted a search in LexisNexis (a database for newspaper articles) for relevant Dutch newspaper articles. All arguments were coded according to thematic analysis. Open codes were thematically coded using the taxonomy of discursive strategies according to the Policy Dystopia Model. We identified six main frames that were brought forward in the debate on whether blurring with alcohol should be permitted.

Results

The first frame from proponents of blurring that we found in the documents is 'Blurring with alcohol is a business model' and concerns the definitions used for blurring. Blurring is defined in various ways, such as a mixing or cross-pollination of sectors, a "cross-sectoral business model" and a total concept. Proponents emphasize the broad possibilities of such business models, such as a restaurant that sells paintings in addition to food. Opponents criticize the language and see it as obfuscating, while others interpret the bill proposal as mixing democracy with lobbying as a case of decision-making in back rooms with a strong alcohol lobby.

The second frame of proponents of blurring identified is 'Blurring offers space for entrepreneurs and for customer experiences.' In this frame, proponents of blurring frame current legislation as problematic, restrictive of entrepreneurial freedom and consumer choices. They see blurring as an essential economic and social need in the 21st century, where separating functions would no longer be desirable. They emphasize the importance of "experience" for consumers and expect that blurring can increase sales for entrepreneurs. Current government policy is framed as patronising. Critics of this frame (health organisations, politicians and researchers) point to studies that indicate that there is low support among consumers for blurring, and they emphasize that many citizens are actually in favour of measures that limit the availability of alcohol.

Frame three from proponents, 'Blurring is good for the local economy', is about lively shopping areas. Proponents emphasise the benefits for the business climate, such as the establishment of new shops, employment, and more cooperation between entrepreneurs. The hospitality industry expresses doubts about possible competition with the retail sector, but proponents refute this by stating that a level playing field is created with licensing requirements being equal for all alcohol-serving businesses. Meanwhile, opponents argue that positive effects for entrepreneurs and shopping areas are less certain than the negative effects on health and safety. Also argued is that competition between outlets would lead to an exponential growth in points of sale for alcohol.

Frame four from proponents, 'Alcohol should be allowed', regards how alcohol itself is viewed and framed. For proponents, alcohol is presented as a normal, non-risk product and as a solution to economic problems, in which no negative consequences for safety and order are expected. Opponents, on the other hand, view alcohol as a risk product and are critical of the idea that government measures should only focus on problematic alcohol use, arguing for reducing overall alcohol consumption.

The fifth frame from proponents identified is 'Promoting blurring with alcohol leads to better protection of public health'. In this frame, proponents of blurring argue that the proposed policy does not conflict with the National Prevention Agreement nor undermine its objectives as the agreement only focusses on problematic alcohol use. Blurring is presented as better regulation of an already existing practice and that with strict rules and licensing the number of outlets where alcohol is available and visible will not increase. In contrast, opponents fear that blurring does increase the availability and visibility of alcohol, which could lead to increased alcohol consumption and harmful consequences for public health. In this opposing frame, the emphasis is placed on potential risks for more vulnerable groups such as young people and people with a history of addiction and the normalization of drinking through increased visibility and availability.

The final frame from proponents, 'Enforcement is key', argues that the proposed policy that would allow blurring improves enforcement of existing policy and practice. Furthermore, it is argued that risks for specific groups are resolved through enforcement. However, municipalities say that they have neither the capacity for nor intention to expand enforcement at retail outlets, giving priority to more high-risk events and preventing nuisance.

Discussion and conclusion

This case study illustrates the importance of framing in the debate about "blurring" with alcohol. The definition of blurring, its purposes, and the terms used in documents and the media vary widely, with proponents emphasizing economic frames to present blurring with alcohol as a business form and opponents of blurring emphasizing public health frames to present blurring as detrimental to public health and safety. The frames from proponents of blurring identified reflect the frames and strategies that the alcohol industry uses in similar cases of alcohol policy development and implementation, such as minimizing the extent of alcohol problems and emphasizing enforcement. This preliminary research highlights the impact of framing on policy and public opinion and calls for greater insight into the role of the alcohol industry in influencing policy.

Inleiding

Alcoholgebruik is de afgelopen jaren afgenomen, maar er is nog veel te doen om de doelen van het Nationaal Preventieakkoord te realiseren (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018). Zowel matig als hoog of risicovol alcoholgebruik kan schadelijke effecten hebben voor (met name de gezondheid van) de gebruiker en voor de maatschappij. Als deze effecten samen worden genomen, is alcohol na crack-cocaïne het meest schadelijke verslavende middel (van Amsterdam et al., 2009).

Gezondheidsbeleid wordt gemaakt en beïnvloed door verschillende actoren. In Nederland heeft de alcoholindustrie van oudsher een plaats aan tafel om mee te praten over het nationale alcoholbeleid. Tijdens het opstellen van het Nationaal Preventieakkoord zaten vertegenwoordigers van de alcoholindustrie ook aan tafel. Dit geeft ruimte voor de argumenten en frames van de (vertegenwoordigers van de) alcoholindustrie. Framing is de manier waarop informatie gepresenteerd wordt om aandacht te vestigen op bepaalde aspecten in een beleidsdiscussie en andere aspecten minder belangrijk te maken, en kan gebruikt worden door partijen om het beleidsproces te sturen in een richting die voor hen gunstig is.

Dit onderzoek heeft als doel een framinganalyse uit te voeren met als casus het debat over het wel/niet toestaan van *blurring* met alcohol. Blurring wordt gedefinieerd als het combineren van verschillende bedrijfsmodellen, zoals horeca met detailhandel en slijterij. Blurring met alcohol betekent dat een winkelbedrijf (bijvoorbeeld de supermarkt, de schoenenzaak of de kapper) een vergunning kan krijgen om als nevenactiviteit zwak-alcoholhoudende drank te verkopen en schenken en dat horeca- en slijtersbedrijven nevenactiviteiten kunnen ontplooiën. Blurring met alcohol is volgens de Alcoholwet verboden. Sinds juni 2018 ligt er een initiatiefwetsvoorstel dat blurring met alcohol mogelijk zou maken.

Een diepteanalyse van frames en voor- en tegenargumenten in het debat over blurring helpt om te begrijpen hoe verschillende belanghebbenden invloed uitoefenen op de manier waarop alcoholgebruik gedefinieerd en geproblematiseerd wordt en hoe maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol bevorderen worden besproken.

Achtergrond

Beperken van de beschikbaarheid van alcohol

Het tegengaan van problematisch alcoholgebruik staat als een van de drie pijlers in het Nationaal Preventieakkoord, waarin de overheid het doel stelt het percentage Nederlanders van 18 jaar en ouder dat zwaar en overmatig drinken tegenin 2040 naar 5% te verminderen (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Ook zou niet meer dan 4% van de zwangere vrouwen alcohol tijdens de zwangerschap drinken en het percentage scholieren (12-16 jaar) dat ooit alcohol heeft gedronken maximaal 25% zijn. Volgens experts behoort “alcohol alleen nog bij slijters verkopen” bij de top-10 maatregelen om problematisch alcoholgebruik tegen te gaan (van Giessen et al., 2021).

Beperken van de beschikbaarheid van alcohol leidt tot een afname in alcoholgebruik en sterfterisico (Berdzuli et al., 2020; Sanchez-Ramirez & Voaklander, 2018). Het is één van de vijf meest kosteneffectieve maatregelen om de schade door alcoholgebruik te verminderen volgens het SAFER initiatief van de World Health Organization (WHO) (WHO, 2018). Onder het SAFER initiatief vallen de volgende aanbevelingen:

- **(Strengthen)** Versterk beperkingen van de beschikbaarheid van alcohol
- **(Advance)** Promoot en handhaaf maatregelen tegen rijden onder invloed
- **(Facilitate)** Vergemakkelijk toegang tot onderzoek, korte interventies en behandeling
- **(Enforce)** Handhaaf verboden of strikte beperkingen van alcoholreclame en sponsoring
- **(Raise)** Verhoog de prijs van alcohol door accijns en andere prijsmaatregelen

Ondanks deze internationale en nationale aanbevelingen zijn maatregelen over beschikbaarheid van alcohol niet opgenomen in het Preventieakkoord. Volgens een persbericht van STAP en de Nederlandse Vereniging voor Drank en Horeca Inspecteurs (NVDI), die aan tafel zaten tijdens het opstellen van het Nationaal Preventieakkoord, wilden commerciële partijen het niet hebben over deze en de andere door de WHO aanbevolen beleidsmaatregelen (STAP & NVDI, 2022). Het argument hiervoor was dat de alcoholtafel van het Nationaal Preventieakkoord niet over nieuwe wettelijke maatregelen zou moeten gaan. Ook was het de bedoeling om een negatief advies vanuit de alcoholtafel te geven over blurring in het Preventieakkoord, maar omdat het te gevoelig zou liggen bij de VVD werd het advies er uitgehaald (Keukenkamp, 2023).

Cijfers alcoholgebruik

Alcoholgebruik is de laatste jaren afgenomen, met een daling van 3,8 procentpunten tussen 2014 en 2022 (Trimbos-instituut 2023a). Ook de prevalentie van overmatige drinkers (meer dan 14 (vrouwen) of 21 (mannen) glazen alcohol per week) is in dezelfde periode met drie procentpunten gedaald. In Tabel 1 zijn de huidige cijfers (2022 of 2021) van alcoholgebruik onder verschillende groepen te zien, inclusief de doelstellingen in het Preventieakkoord.

Tabel 1. Cijfers van alcoholgebruik en doelstellingen van gebruik in het Nationaal Preventieakkoord

| | Huidige cijfers | Doelstelling Nationaal Preventieakkoord |
|---|-----------------|---|
| Alcoholgebruik weleens (2022) ² | 77,5% | - |
| Overmatig gebruik (2022) | 7,3% | <5% |
| Zwaar gebruik ³ (2022) | 8,3% | <5% |
| Gebruik tijdens de zwangerschap (2021) ⁴ | | |
| Zwangerschap nog niet bekend | 24,4% | <4% |
| Zwangerschap bekend | 2,6% | <2% |
| Ooit gebruik onder scholieren (2021) ⁵ | 48,0% | <25% |

Slechts 43,5% van volwassenen voldoet aan het advies van de Gezondheidsraad om geen alcohol of in ieder geval niet meer dan één glas per dag te drinken (Trimbos-instituut, 2023a). Bepaalde groepen lopen een hoger risico op (problematisch) alcoholgebruik. Cijfers van het Trimbos-instituut (2023b) en Loket Gezond Leven (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2023) laten zien dat jongvolwassenen (18- tot 25-jarigen) vaker overmatig en zwaar drinken dan andere volwassenen. Mensen met een laag opleidingsniveau drinken het minst vaak zwaar en hoogopgeleiden doen dit het vaakst (9,7% versus 6,5%). Terwijl ze het minst riskant drinken, zijn ouderen gevoeliger voor de gevolgen van alcohol door veranderingen in hun lichaam en/of de combinatie met medicijnen. Verder vormen mensen met somatische aandoeningen (bijv. kanker, obesitas) of psychische aandoeningen (bijv. angststoornis, depressie) een risicogroep voor problematisch alcoholgebruik. Ze hebben een grotere kans om problematisch alcoholgebruik te ontwikkelen (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2023). Ondanks het advies van de Gezondheidsraad en de gezondheidspartijen maakt het naleven van het advies van maximaal een glas per dag geen deel uit van het Preventieakkoord.

Beschikbaarheid van alcohol – de huidige situatie

Er zijn verschillende schattingen gemaakt naar het aantal officiële verkooppunten van alcohol. In 2019 is een schatting door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gemaakt van het aantal verkooppunten voor alcoholhoudende dranken. Daaruit bleek dat alcohol vooral in de horeca verkocht wordt, gevolgd door de detailhandel en relatief weinig online. Er zijn naar schatting van het CBS 43.200 verkooplocaties in totaal, waarvan 39.200 fysieke locaties (30.300 horeca en 8.900 detailhandel) en 4.000 online (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020).

Vermeulen et al. (2020) hebben ook een schatting gemaakt. Zij komen op 55.200 officiële verkooppunten van alcohol. Het verschil met het CBS is dat in deze schatting ook de zogenaamde paracommerciële instellingen zijn meegenomen. Bij paracommerciële instellingen gaat het om stichtingen en verenigingen waarvan het bestuur een kantine zelf exploiteert en de alcoholverstreking geen kernactiviteit is, zoals in sportkantines en wijkcentra. Er wordt geschat dat er 12.000 instellingen zijn met zo'n vergunning. Uit enquête-onderzoek gaven 34% en 18% mensen aan dat zij het afgelopen jaar in een sportkantine en in

² Trimbos-instituut. Feiten en cijfers over gebruik van alcohol. <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol/>.

³ Drinkt minstens één keer per week minimaal 4 (vrouwen) of 6 (mannen) glazen alcohol op één dag.

⁴ Trimbos-instituut. Hoeveel drinken Nederlandse vrouwen vóór, tijdens en na de zwangerschap? <https://www.trimbos.nl/kennis/alcohol/alcohol-in-cijfers/hoeveel-drinken-nederlandse-vrouwen-voor-tijdens-en-na-de-zwangerschap/>.

⁵ Trimbos-instituut. Cijfers middelengebruik onder scholieren. <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol-drugs-roken-scholieren>.

instellingen voor kunst en cultuur zijn geweest waar alcohol geschonken werd (Vermeulen et al., 2020). Deze paracommerciële verkooppunten komen, volgens Vermeulen et al. (2020), boven op de 43.200 fysieke verkooppunten die het CBS telde.

Het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP schat het totaal aan officiële verkooppunten op 70.000 (STAP, 2023). Onder de 70.000 vallen 30.000 horecalocaties, 18.000 winkels, 16.000 kantines en 6.000 online verkooppunten. Het verschil met de schattingen van Vermeulen et al. (2020) is dat STAP het aantal winkels dat alcohol verkoopt beduidend hoger inschat.

Zowel online verkoop van alcohol als andere verkoop van alcohol op afstand (bijvoorbeeld via maaltijdbezorgers) zijn in de afgelopen jaren toegenomen (Vermeulen et al., 2020). Er zijn naar schatting 4.000 verkooppunten op afstand (Faun, 2017).

Blurring met alcohol

Blurring is het combineren van verschillende bedrijfsmodellen, zoals horeca met detailhandel en slijterij (Trimbos-instituut, 2023c). Blurring met alcohol betekent dat een winkelbedrijf (bijvoorbeeld de supermarkt, de schoenenzaak of de kapper) een vergunning kan krijgen om als nevenactiviteit alcohol te verkopen en schenken en dat horeca- en slijtersbedrijven nevenactiviteiten kunnen ontplooiën (STAP, 2023). Volgens de Alcoholwet is blurring verboden in Nederland.

Uit recent enquêteonderzoek is een meerderheid van de volwassenen (74%) voor het verbieden van blurring (Voogt, 2022). In een ander onderzoek gaf een vijfde van geënquêteerde consumenten (enquête n=2.100) aan ervaring te hebben met blurring met alcohol (Vermeulen et al., 2020). Onder mensen die zwaar of overmatig drinken, of regelmatig bingedrinken, was dit bijna 40%.

Blurring en de Alcoholwet

Er is nog geen parlementair debat geweest over blurring. Er zijn echter meerdere pilots en rapporten gepubliceerd en er zijn Kamervragen gesteld over het initiatiefwetsvoorstel dat het mogelijk maakt om (gereguleerde) mengformules in te zetten in drie sectoren, zijnde horecabedrijven, slijtersbedrijven en gemengde kleinhandelsbedrijven (Memorie van Toelichting). Hieronder is een tijdlijn van de evolutie van blurring en het initiatiefwetsvoorstel op hoofdlijnen weergegeven. Meer informatie hierover is te vinden op de website van STAP.⁶

⁶ <https://www.stap.nl/nl/home/blurring.html>

- **2014 - 2016:** Er is een aantal pilots van de Agenda Lokale Democratie, Retailagenda en VNG in gemeenten uitgevoerd, waarin geëxperimenteerd werd met het schenken van alcohol in levensmiddelwinkels, en het mengvormen van horeca en retail. Deze experimenten waren vaak in strijd met de toenmalige Drank- en Horecawet.
- **Augustus 2017:** De eindrapportage over de VNG-pilots van Berenschot in opdracht van VNG werd gepubliceerd ('Pilot mengvormen Drank- en Horecawet. Een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden').
- **Juni 2018:** VVD-kamerlid Erik Ziengs diende het initiatiefwetsvoorstel 'Wet Regulering Mengformules' in om blurring toe te staan.
- **Juni 2019:** Blokhuis presenteerde aan de Tweede Kamer een tweede onderzoeksrapport van Berenschot over de effecten van het initiatiefwetsvoorstel, in opdracht van de ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ('Effecten van het initiatiefwetsvoorstel 'Regulering mengformules').
- **December 2020:** Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Drank en Horecawet naar de Alcoholwet, steunde slechts drie Kamerfracties (PVV, Forum voor Democratie en Denk) het amendement van Jansen en Agema waarin mengvormen wordt toegestaan.
- **December 2021:** Voornemen opgenomen in Rutte IV coalitieakkoord om blurring in winkelgebieden wel toe te staan.
- **April 2022:** Partij voor de Dieren, samen met de PvdA en fractie-Den Haan, dienden een motie in waarin zij het kabinet verzochten eerst advies in te winnen bij experts over de gezondheids- en verslavingsrisico's ervan. De motie werd gesteund door coalitiepartijen CDA en ChristenUnie.
- **April 2023:** VVD-Kamerlid Aartsen beantwoorde de eerder aan Ziengs gestelde vragen over het wetsvoorstel en heeft het voorstel aangepast onder meer omdat de Drank- en Horecawet inmiddels vervangen was door de Alcoholwet.
- **Na april 2023:** De Tweede Kamer heeft inmiddels een tweede serie vragen gesteld waarvan de beantwoording nog loopt. In de tussentijd viel het Kabinet van Rutte IV. Het wetsvoorstel werd vervolgens niet controversieel verklaard.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel (voornamelijk VVD-kamerlid Erik Ziengs, later overgenomen door VVD-kamerlid Thierry Aartsen) willen blurring met alcohol toestaan om, onder andere, het ondernemersklimaat en de leefbaarheid van winkelgebieden te versterken. Het bezwaar tegen het toestaan van blurring met alcohol is echter de toename in het aantal verkooppunten en dus de beschikbaarheid van alcohol met als gevolg groter zichtbaarheid en mogelijkheden voor marketing. Het debat rond deze, en andere, argumenten, voltrok zich in meer en mindere actieve episodes in de hiervoor geschetste periode. Eén manier om dit debat te onderzoeken is door framinganalyse.

Framing in beleidsvorming

Framing verwijst naar de manier waarop informatie wordt gepresenteerd om de perceptie, interpretatie en reacties van mensen op een bepaald onderwerp of probleem te beïnvloeden. Een frame is omschreven als een centraal idee, maar wordt ook gezien als een vorm van communicatie en een krachtig instrument van marketing en pleitbezorging (Koon et al., 2016). Door een specifiek "frame" te kiezen, kunnen partijen in beleidsdiscussies, zoals die rond blurring met alcohol, proberen de aandacht te vestigen op bepaalde aspecten van een kwestie en andere aspecten minder belangrijk maken. Hierdoor kan framing gebruikt

worden om partijen te sturen in een richting die gunstig is voor hun doelstellingen of die de positie van tegenstanders verzwakt (Hawkins & Holden, 2013). De manier waarop problemen of vraagstukken worden geframed, hangt nauw samen met door belanghebbenden voorgestelde posities, verantwoordelijkheden en gesuggereerde oplossingen. Zo ontstaan er in een debat soms zeer uiteenlopende verhalen over de oorzaken en ernst van problemen en de voorkeursmaatregelen om een probleem aan te pakken (Head, 2022). Iteratieve en interactieve processen van framing kunnen zowel positief bijdragen aan beleidsvorming als onderdeel zijn van een machtsstrijd dat bestaand beleid en beleidsvorming kan destabiliseren (Wayenberg, 2017).

De analyse van frames geeft inzicht in hoe problemen en oplossingen worden gedefinieerd en welke belangen hieraan ten grondslag liggen (Head, 2022). Er is een toegenomen interesse in de analyse van frames in beleidsvorming. Diverse internationale studies tonen aan hoe commerciële actoren gezondheidsbeleid beïnvloeden, onder andere via discursieve macht waarin taal en framing strategisch worden ingezet (Koon et al., 2016; Maani et al., 2022; O'Brien et al., 2023; Wood et al., 2021). Ook op het gebied van alcoholbeleid- en implementatie groeit het inzicht in de rol van framing en specifiek in de frames die de alcoholindustrie inzet om alcoholgebruik te promoten of om maatregelen om alcoholgebruik te beperken te ontmoedigen (European Centre for Monitoring Alcohol Marketing, 2021; McCambridge et al., 2018). In de Nederlandse Kennisagenda Alcohol (2023) is framinganalyse één van de prioriteiten voor toekomstig onderzoek (Voogt, 2023). Ons onderzoek sluit aan bij deze prioriteit en wil bijdragen aan een beter begrip van frames en voor- en tegenargumenten van gezondheidspartijen en vertegenwoordigers van de alcoholindustrie die gebruikt worden voor het vormgeven en implementeren van alcoholbeleid. Het debat rond het toestaan van blurring dient daarbij als casus en ons onderzoek als een verkenning van framing analyse, dat later mogelijk uitgebreid kan worden naar alcoholbeleidsonderzoek in het algemeen.

In Nederland heeft de alcoholindustrie sinds de installatie in 2008 van het Regulier Overleg Alcoholbeleid lang een plek aan tafel gehad om mee te praten over het nationale alcoholbeleid. Ook maakten vertegenwoordigers van de alcoholindustrie deel uit van de 'alcoholtafel' die in het kader van het Preventieakkoord in 2018 werd gestart. Hoewel deze 'alcoholtafel' van het Preventieakkoord eind 2022 is stopgezet, gaf de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid aan met alle partijen individueel in gesprek te willen blijven.⁷ Het feit dat er blijvend ruimte bestaat voor organisaties van de tafel om "een eigen geluid te laten horen en inzet te tonen" buiten een "gezamenlijke setting"⁸, geeft aan dat er in potentie veel invloed is van de alcoholindustrie op het Nederlandse alcoholbeleid. Ook het feit dat blurring opgenomen werd in het regeerakkoord van Rutte IV in 2021⁹ is een mogelijke aanwijzing dat het belanghebbend bedrijfsleven invloed heeft op de Nederlandse politiek.

Doel van het onderzoek

Doelstelling

De doelstelling van ons onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de frames en voor- en tegenargumenten van partijen in Nederland bij het debat rondom het wel/niet toestaan van blurring met alcohol.

⁷ Kamerbrief van ministerie VWS betreffende stopzetten tafel problematisch alcoholgebruik (12-10-22).

⁸ Nota Toekomst tafel problematisch alcoholgebruik van Ministerie van VWS (12-10-22).

⁹ Als volgt verwoord: 'We staan mengformules toe door het reguleren van blurring in winkelgebieden op een verantwoorde manier waarbij we streng toezien op alcoholmisbruik'.

We analyseren daarbij de opstellingen van diverse partijen en vergelijken de resultaten met bevindingen uit bestaande literatuur over framing in alcoholbeleid en de rol van de alcoholindustrie daarin.

Onderzoeksvragen

- Welke frames en voor- en tegenargumenten worden er door partijen gebruikt in het recente debat over het wel/niet toestaan van blurring met alcohol?
- Hoe verhouden de gevonden frames zich tot in de literatuur geïdentificeerde frames gebruikt door de alcoholindustrie?

Methoden

Frame en framing zijn veelgebruikte concepten in beleidsonderzoek. Dit is een verkennend inductief en kwalitatief onderzoek waarbij we geselecteerde bronnen analyseren op voor- en tegenargumenten rond het toestaan van blurring. Van daaruit destilleren we verschillende frames (ook raamwerken of ideepakketten genoemd) (Koon et al., 2016).

Inhoudsanalyse: zoekstrategie

We voerden een inhoudsanalyse uit op documenten en artikelen waarin argumenten voor of tegen blurring met alcohol in Nederland worden omschreven. We hebben ons zoekgebied gericht op beleidsdocument, brieven, rapporten en krantenberichten. We bezochten websites van de Tweede Kamer, gemeenten, STAP en algemene internetzoekmachines om zoveel mogelijk relevante documenten te vinden.

Inhoudelijk werd er afgebakend op het onderwerp blurring; beleidsdocumenten, brieven en rapporten rond de alcoholtafel van het Preventieakkoord werden geëxcludeerd om de uitvoerbaarheid van dit verkennende onderzoek te waarborgen. We vonden negen relevante documenten, waaronder brieven aan de Tweede Kamer en staatsecretarissen voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, één artikel in het tijdschrift van de VNG, één memorie van toelichting, één nota naar aanleiding van het verslag, één amendement in het kader van de wijziging van de Drank- en Horecawet, en één advies van de Raad van State met reactie van de initiatiefnemer.

Daarnaast zochten we in LexisNexis (een database voor krantenberichten) naar relevante krantenartikelen. Hiervoor hebben we een zoekstrategie getest en verfijnd (Bijlage 1). De zoekstrategie in LexisNexis leverde 331 krantenartikelen op. We maakten een verdere selectie van relevante artikelen waarin 1) blurring met alcohol in Nederland wordt beschreven en 2) waarin argumenten worden genoemd voor het wel/niet toestaan van blurring. Dit proces resulteerde in de inclusie van 24 relevante krantenartikelen. De zoekstrategie voor krantenartikelen werd afgebakend in de tijd (1 december 2021 tot 9 augustus 2023). Alle documenten werden geïmporteerd in het kwalitatieve analyseprogramma Atlas-ti 23. Titels van de geïnccludeerde documenten zijn te vinden in Bijlage 2.

Analyse

In een eerste verkenning van de gevonden documenten werden definities en omschrijvingen van blurring onderzocht, omdat het gebruik van taal in definities ook een bepaald frame kan illustreren of vormen. Daarna codeerde één onderzoeker alle directe citaten en geparafraseerde (bijvoorbeeld door de auteur van een krantenartikel) citaten in-vivo om argumenten te extraheren en te categoriseren in voor- en tegenargumenten. Ook kende de onderzoeker een stakeholdercode toe aan elk argument.

De tweede onderzoeker codeerde twintig procent van de documenten en artikelen onafhankelijk van de eerste onderzoeker om het codeerschema te checken. Er bestonden geen verschillen in coderingen van argumenten. De tweede onderzoeker codeerde de argumenten vervolgens thematisch, geïnspireerd door de domeinen in de taxonomie van discursieve strategieën volgens het Policy Dystopia Model (Ulucanlar et al., 2016). In dit model worden taxonomieën van argumenten en strategieën van de tabaksindustrie weergegeven om frames en narratieven te begrijpen, maar het is ook al eerder gebruikt voor het coderen van argumenten van de alcoholindustrie (Hoe et al., 2020; Paixão & Mialon, 2019). We konden de gecodeerde argumenten in vier hoofddomeinen categoriseren: economie, governance, samenleving en



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

gezondheid. En 18 subdomeinen met ieder een set voor- en tegenargumenten die in een tabel tegenover elkaar werden gezet. De onderzoeker voegde de onderbouwing toe die bij argumenten werd gegeven (bronnen waarnaar stakeholders verwijzen). Uit deze sets identificeerden we 6 hoofdframes die in de periode 2016-2023 veel werden gebruikt door de initiatiefnemers van het wetsvoorstel en voorstanders van blurring om daar vervolgens de argumenten en de tegenargumenten van te beschrijven voor het rapport.

Resultaten

De analyse van voor- en tegenargumenten voor het toestaan van blurring leidde tot de identificatie van zes hoofdframes. In dit hoofdstuk presenteren we steeds eerst de voor-argumenten waaruit het frame is opgebouwd, gevolgd door de tegenargumenten die het frame ter discussie stellen. Argumenten hebben meestal betrekking op de verwachte voor- en nadelen van het toestaan van blurring met alcohol aangezien het debat gaat over een voorstel voor een wetswijziging. Naar de bronnen (krantenartikelen, beleidsdocumenten, nota's etc.) wordt verwezen door middel van de codes D1, D2, etc. Wanneer stakeholders verwijzen naar rapporten of beleidsstukken om hun argument te onderbouwen, verwijzen wij hier naar in een voetnoot. Onder "initiatiefnemer" wordt verstaan de indiener van het wetsvoorstel die mengformules mogelijk moeten maken door middel van aanpassing van verbodsbepalingen in de alcoholwet.

In de bronnen komen diverse stakeholders aan het woord die we in dit hoofdstuk niet steeds individueel noemen maar waar naar we als groep verwijzen. Tabel 2 bevat een overzicht van deze groepen en de stakeholders waarvan we argumenten hebben geïdentificeerd. De bovenste helft van de tabel bevat voornamelijk voorstanders, de tweede helft van de tabel voornamelijk tegenstanders. Zoals uit de resultaten blijkt, is dit geen absolute dichotomie. Onze analyse laat nuances of tegenstrijdigheden zien tussen stakeholders in dezelfde groep. Horecavertegenwoordigers, gemeenten, politici of journalisten, bijvoorbeeld, nemen geen eenduidig standpunt in over het onderwerp en standpunten kunnen variëren tussen grote en kleine gemeenten of tussen nationale en lokale brancheverenigingen zoals KHN.

Tabel 2. Overzicht van stakeholders in het blurring debat

| Stakeholdergroepen | Stakeholders |
|--|---|
| Initiatiefnemers (van het wetsvoorstel dat blurring mogelijk moet maken) | Tweede Kamerleden VVD Ziengs, Aartsen |
| Alcoholindustrie | Voorzitter van de Koninklijke SlijtersUnie |
| Detailhandel | Ondernemers (bijv. boekhandel, koffiezaak, brasserie, interieurzaak, herenmodezaak) Branchevereniging INretail |
| Nationale overheid | Ministeries Raad van State |
| Gemeenten | VNG Burgemeester Wethouders Bestuurders |
| Adviseurs MKB | Klantervaringsexperts Adviesburo voor ondernemers |
| Horeca | Koninklijke Horeca Nederland (KHN) Horeca ondernemers |
| Politici | Tweede Kamerleden (coalitie en oppositiepartijen): moties en kamervragen Lokale raadsleden: vragen aan B&W (bijv. Schiedam en Utrecht) |
| Journalisten | Auteurs van krantenartikelen die over debat rapporteren |

| | |
|---------------------|---|
| Burgers | Lezers van een krant (ingezonden stuk) Consumenten waar naar verwezen wordt door stakeholders |
| Onderzoekers | Universiteiten en onderzoeksbureaus Disciplines: Rechten, Global Health, mentale gezondheid en verslaving (bijv. Universiteit Groningen, Trimbos-instituut, Berenschot) |
| Gezondheidspartijen | MDL arts Alliantie Alcoholbeleid Nederland (AAN) Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP GGD Nederland Verslavingskunde Nederland |

Frame 1. Blurring met alcohol is een bedrijfsmodel

Blurring als term wordt 87 keer genoemd in de geïnccludeerde documenten. Definities en omschrijvingen zijn: mengformules, mengvormen, functievermenging, branchevermenging, een “sectoroverstijgend bedrijfsmodel”^{D52}, een kruisbestuiving tussen horeca en retail ^{D32}, een samensmelting ^{D3}, een totaalconcept^{D47}. De initiatiefnemer beschrijft blurring met alcohol als “alcoholverstreking vanuit sociaal-economisch oogpunt” ^{D54} en “nevenactiviteiten in de vorm van het verstrekken van alcoholhoudende drank tegen betaling^{D52}.”

De initiatiefnemer refereert aan de mogelijkheid van het wetsvoorstel om allerlei soorten mengvormen mogelijk te maken: een restaurant dat schilderijen, sauzen, olijfolie, koffiebonen of stoelen mag verkopen, een bouwmarkt die speelgoed mag verkopen, een benzinstation aan de snelweg die alcohol voor onderweg mag verkopen, een slijter die een glaasje met een stukje kaas mag aanbieden, een schoenenzaak die een modeshow aanprijst met een vermelding van een hapje en een drankje ^{D13,47,50, 52}. Zowel de omschrijvingen als de voorbeelden van blurring laten een breed palet aan kansen en mogelijkheden zien waar de mengvorm met alcohol er één van is.

Taalgebruik en framing van blurring door de initiatiefnemers wordt door burgers bekritiseerd. Volgens een burger zijn blurring en “mengformules” voorbeelden van verhullend taalgebruik. Een ander geeft aan dat dit taalgebruik de gedragscode illustreert van een groep die de schaduwkant van alcoholgebruik ontkent of ontkracht^{D4}. Een journalist definieert blurring rechtstreeks als het uitbreiden van het aantal verkooppunten^{D4}.

“Het voorstel van VVD-Kamerlid Thierry Aartsen...voorziet erin het aantal verkooppunten voor alcohol via zogenoemde ‘mengformules’ uit te breiden.”
(Journalist, NRC ^{D4})

Het wetsvoorstel rond blurring werd in de gevonden bronnen ook op een andere manier opgevat: als het verwarren van democratie met lobbyisme^{D4}, als een geval van besluitvorming in achterkamertjes met een sterke alcohollobby ^{D30}. Of als belangenverstengeling waarbij een journalist gezondheidspartijen citeert die wijzen op de hechte bestuursrelaties tussen (ex-)VVD politici en brancheverenigingen van de alcoholindustrie ^{D16}. De kennismaking tussen ondernemers in de horeca en Kamerleden wordt ook lokaal voorgesteld om de lobby voor versoepeling van regelgeving te ondersteunen ^{D31}.

Frame 2. Blurring biedt ruimte voor ondernemers en voor “beleving” van consumenten

De huidige wetgeving wordt door **voorstanders** van blurring geframed als problematisch, omdat ze de vrijheid van ondernemers beperkt om te innoveren. En omdat ze de consument beperkt in iets dat als “normaal” wordt ervaren en waar toegenomen maatschappelijke behoefte aan is. Blurring wordt gezien als een urgente economische en sociale behoefte, en onmisbaar in de 21e eeuw waar het scheiden van functies volgens de voorstanders van blurring niet langer wenselijk is. Zij halen een studie aan waaruit blijkt dat voor consumenten “beleving” steeds belangrijker wordt.¹⁰ Detail- en horecaondernemers verwachten dat consumenten verleid worden om te gaan winkelen, vaker te komen en langer te blijven in winkels waar beleving wordt geboden^{D3,18, 33,42}. Hierdoor kunnen ondernemers hun omzet verhogen. In het verlengde wordt de overheid gezien als betuttelend door blurring niet toe te laten en ondernemerschap te dwarsbomen

D3,13,31,42,47,50,51,52,54,55. Vanuit dit perspectief beperkt het huidige overheidsbeleid de leefstijl van de bevolking als geheel. Dit perspectief is met name vertegenwoordigd in argumenten van ondernemers, gemeenten, politici, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de initiatiefnemer van het wetsvoorstel.

De toegenomen vraag onder consumenten naar een nieuwe winkelbeleving inclusief het schenken van alcohol wordt **tegengesproken** door gezondheidspartijen, politici en onderzoekers die daarvoor diverse studies aanhalen^{D22,40,47}. Zo stellen zij dat er onder consumenten geen draagvlak is voor blurring¹¹, en dat veel burgers juist vóór maatregelen zijn die de beschikbaarheid van alcohol beperken¹². Ook dragen zij de resultaten aan van een opiniepanel waaruit blijkt dat slechts 13% van de leden aangeeft dat alcohol het winkelen aantrekkelijker maakt.¹³

Hoewel deze partijen erkennen dat de behoeften van de consument serieus genomen moeten worden, stellen ze dat dit wetsvoorstel haaks staat op de publieke opinie rond blurring en op het alcoholbeleid^{D6,13,22,40,47,51}.

“Alleen als je voldoende beleving biedt, komen mensen nog funshoppen. Daarom hebben mengformules de toekomst.”
(Horecaondernemer, De Limburger^{D42})

“De bestaande wetgeving zorgt hierbij voor knelpunten, onmogelijkheden of onnodige regeldruk.” (Initiatiefnemer wetsvoorstel^{D47})

“De consument was er blij mee, want deze kon eindelijk een leuke outfit scoren onder het genot van een whisky tasting.”
(Klantervaringexpert, De Telegraaf^{D3})

“Van winkelen een alcoholische activiteit maken is...volstrekt onlogisch.”
(Bestuurder Amsterdam, Parool, 2023^{D32})

¹⁰ Verwijzing naar onderzoek ABN AMRO (2018) *Waarom komt de consument van de toekomst naar de winkel?*

¹¹ Verwijzing naar onderzoek dat aantoonde dat 4 op de 5 Nederlanders tegen alcohol bij de kapper is. Vermoedelijk bedoelt de spreker de factsheet van het Trimbos-instituut waarin staat ‘74% van de volwassenen vindt een verbod op het kopen of drinken van alcohol in een kledingwinkel, boekwinkel of bij de kapper (heel) goed.’
<https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2022/11/INF134-Draagvlak-voor-beleidsmaatregelen-om-schade-door-alcoholgebruik-te-verminderen.pdf>

¹² Idem.

¹³ Opiniepanel Een Vandaag (<https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/biertje-drinken-bij-de-kapper-slecht-plan>)

Frame 3. Blurring is goed voor de lokale economie en leefbaarheid

Naast argumenten dat blurring individuele ondernemers helpt hun bedrijf levensvatbaar te houden, wordt het toestaan van blurring door voorstanders in verband gebracht met meer leefbare, levendiger, economisch dynamische winkelgebieden, straten en steden en het tegengaan van leegstand en de verdwijning van voorzieningen in dorpen ^{D13,31,42,46,47,51,52,55}. Dit leidt, volgens de voorstanders, tot een beter ondernemersklimaat: de vestiging van nieuwe winkels, werkgelegenheid en meer saamhorigheid en samenwerking tussen ondernemers ^{D45,46, 47,51,52,53}. Vaak wordt gerefereerd naar het rapport dat pilots met mengvormen evalueerde¹⁴.

De horeca twijfelt aan het concept en benoemt de mogelijke concurrentie tussen horeca en detailhandel ^{D3, 31,32,33}. Het antwoord van de initiatiefnemer en voorstanders is dat dit voorkomen zal worden door een gelijk speelveld te creëren: vergunningseisen gelden voor alle alcoholschenkende bedrijven^{D31} en alle soorten bedrijven kunnen nu alle soorten producten verkopen^{D52}. Een ander argument is dat de horeca en de detailhandel niet zonder elkaar kunnen in “ten dode opgeschreven winkelgebieden” en elkaar dus aanvullen ^{D31,42}. Bovendien, stelt de burgemeester van Oudewater, is het toestaan van blurring een zaak van de overheid die het algemeen belang vertegenwoordigt, niet alleen dat van de horeca^{D45}.

“Als je dit nieuwe ondernemerschap blijft dwarsbomen, zijn winkelgebieden ten dode opgeschreven.” (MKB Adviseur, De Limburger, 2022)^{D31}

Als **tegenargument** wordt geopperd dat de gewenste positieve effecten voor ondernemers, winkelgebieden en gemeenten veel minder zeker zijn dan de ongewenste effecten voor de gezondheid en

De vraag is “hoe voldoende zorg te regelen wanneer de hulpvraag stijgt terwijl de zorg die nu al nauwelijks aan kan.” (Onderzoeker, Trouw, 2022)^{D14}

“Nóg meer alcohol in de mix gooien is het allerlaatste wat Amsterdam nodig heeft.” (Bestuurder Amsterdam, Parool, 2023 ^{D32})

veiligheid. Een kosten-batenanalyse zou laten zien dat de eventuele economische voordelen van blurring niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten voor zorg, verkeer, werkgevers, politie en justitie als gevolg van alcoholgebruik ^{D22}. Ook wordt aangedragen dat er juist een concurrentieklimaat wordt gecreëerd, bijvoorbeeld tussen winkeliers die alcohol schenken en winkeliers die dat niet doen. Deze concurrentie leidt tot een exponentiele groei van het aantal verkooppunten. Onderzoekers en politici vragen zich vervolgens af of een versoepeling van de Alcoholwet de oplossing is om binnensteden

aantrekkelijker te maken ^{D22,42}. Volgens bestuurders in Amsterdam leidt blurring juist tot een minder leefbare stad voor alle bewoners vanwege een mogelijke toename van zuiptoeristen en toegenomen kosten als gevolg van overlast. Het druist daarmee in tegen de ambities van de stad om overlast door alcohol te beperken^{D32}.

¹⁴ Verwijzing naar Berenschot (2017) *Eindrapport Pilot mengvormen Drank- en Horecawet: een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden.*

Frame 4. Alcohol moet kunnen

Volgens de **voorstanders** van blurring is alcohol een normaal, product dat net als koffie in een winkel of kapperszaak geschonken moet kunnen worden ^{D8,16,21,50}. Ook verwachten de voorstanders geen misbruik door ondernemers en vinden ze dat het schenken van één glas zwak-alcoholhoudende drank door winkeliers mogelijk moet zijn ^{D50}. Ze achten de angst voor negatieve effecten overdreven ^{D13,47}. Deze argumenten worden onderbouwd met de evaluatie van de pilot in 34 gemeenten waarin geëxperimenteerd werd met blurring. In dat rapport, zo stellen de voorstanders, worden geen negatieve gevolgen voor veiligheid en orde verwacht.¹⁵ Er wordt door de voorstanders van blurring weinig gesproken over de schadelijkheid van alcoholgebruik. Vanuit dit frame wordt het gebruik van alcohol als onproblematisch gezien voor de meeste mensen en vormt blurring dus geen risico voor de volksgezondheid en is het een geaccepteerde oplossing voor een ander legitiem economisch probleem (winkelleegstand, leefbaarheid winkelgebieden et cetera).

“Mensen zullen echt niet rollend naar buiten gaan als ze in een winkel zijn geweest waar iets wordt geschonken.”
(Branchevereniging detailhandel, De Gelderlander^{D13})

“Alcohol is een harddrug met wereldwijd de meeste slachtoffers.”
(Lezer, NRC Opinie & debat^{D4})

“We moeten bewuster omgaan met alcohol, niet losser.”
(Voormalig staatssecretaris Volksgezondheid, Noordhollands Dagblad^{D2})

In **tegenargumenten** wordt alcohol een risicoproduct genoemd waarmee verantwoordelijk moet worden omgegaan. Dit perspectief wordt gedeeld door horeca, burgers, overheid en gezondheidspartijen ^{D2,3,4,6}. Een arts bekritiseert het argument dat maatregelen alleen gericht moeten zijn op problematisch alcoholgebruik. Dit is volgens hem een verkeerd frame dat veel door de alcoholindustrie wordt gebruikt. Hij stelt dat schadelijk of problematisch alcoholgebruik kan teruggedrongen worden door algehele alcoholconsumptie te verminderen ^{D16}.

¹⁵ Verwijzing naar Berenschot (2017) *Eindrapport Pilot mengvormen Drank- en Horecawet: een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden.*

Frame 5. Promoten van blurring met alcohol leidt tot betere bescherming van de volksgezondheid

Dit frame is opgebouwd uit meerdere narratieven. Het wetsvoorstel is, volgens de initiatiefnemers, niet in strijd met het Preventieakkoord dat gericht is op *problematisch* alcoholgebruik, zwangeren en jongeren. Het wetsvoorstel ondermijnt deze doelstellingen van het wetsvoorstel niet. Daarnaast, zo stellen de voorstanders, zal de praktijk van blurring onderhevig zijn aan strenge regels en een vergunningstelsel waardoor er niet *meer* verkooppunten (en dus beschikbaarheid van alcohol) zullen ontstaan. Immers, blurring gebeurt al (en wordt gedoogd) en wordt door dit wetsvoorstel beter gereguleerd en gehandhaafd; gemeenten zullen het aantal vergunningen beperken, en niet alle ondernemers zullen de meerwaarde zien van blurring als nevenactiviteit. Bovendien, verwachten voorstanders, zullen winkeliers beperkt, verantwoord en netjes alcohol schenken ^{D13,18,23,47,50,51,53}.

“We moeten geen beren op de weg zien die er helemaal niet zijn en er waarschijnlijk ook niet zullen komen.”
(Branchevereniging detailhandel, De Gelderlander ^{D13})

“Met een “zorgvuldige regulering... van een in de praktijk reeds bestaande maar ongecontroleerde situatie...” ontstaat “een betere bescherming van de gezondheid.” (Initiatiefnemer wetsvoorstelwijziging ^{D51})

“Er zijn geen klachten of signalen zijn bij gemeenten binnengekomen die duiden op een negatief effect voor de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid.” (initiatiefnemer wetsvoorstelwijziging ^{D52})

De initiatiefnemer van de wetsvoorstelwijziging betoogt ook dat blurring niet gaat leiden tot een enorme toename van reclame voor alcohol. Want de mengformule is een integraal onderdeel van winkelen, het totaalconcept wordt gepromoot, niet de alcohol zelf ^{D47}. Deze redentatie wordt aangevuld met uitspraken over de ongegronde angst van bepaalde partijen voor de gevolgen van het toestaan van blurring ^{D13}.

De **tegenargumenten** kunnen worden samengevat als “blurring is een stap achteruit voor de volksgezondheid”.¹⁶ Dit frame is opgebouwd uit meerdere argumenten. Het toestaan van blurring leidt

volgens dit frame juist wel tot een toename van het aantal verkooppunten en een toegenomen beschikbaarheid van alcohol want 1) concurrentie tussen winkeliers wordt aangewakkerd; 2) alle soorten winkels kunnen een vergunning krijgen ^{D47}; 3) de soorten aanbod worden vergroot, of het nu gaat om proeven, drinken of kopen; 4) alcohol zal worden aangeboden gedurende de hele dag ^{D28,47}. Volgens de tegenstanders, leidt de toegenomen verkrijgbaarheid

“Jongeren worden straks op elke hoek van de straat met alcoholaanbiedingen geconfronteerd.”
(STAP directeur, de Gelderlander ^{D13})

“Voor mensen met een verslavingsprobleem is de supermarkt nu soms al onveilig terrein omdat ze met alcohol worden geconfronteerd.”
(Onderzoeker, de Telegraaf ^{D22})

en zichtbaarheid in winkels en in het straatbeeld tot een toename in het gebruik van alcohol: gezonde keuzes maken wordt bemoeilijkt als alcohol makkelijk en ruim verkrijgbaar is. De gezondheidspartijen, onderzoekers, en verslavingsexperts wijzen daarbij op de risico's voor jongeren, kinderen, en mensen met

¹⁶ Dit is een uitspraak van Verslavingskunde Nederland die wordt geciteerd in Kamervragen ^{D47} en komt uit EenVandaag, 12 juni 2018, “Verslavingskunde Nederland: ‘Drankverkoop in normale winkels is gevaar voor de volksgezondheid’” (<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/verslavingskunde-nederland-drankverkoop-in-normale-winkels-is-gevaar-voor-de-volksgezondheid/>)¹

een verslavingsachtergrond^{D13,14,22,28,47}. Meer gebruik leidt tot alcohol schade in de vorm van een toename van hart- en vaatziekten, mentale problemen, roken, overgewicht, seksueel-en huiselijk geweld, en verkeersongevallen^{D11,14,16,17,20,22,24,31,32,37,40,43,47}. De partijen verwijzen onder andere naar studies van Ecorys en het Trimbos-instituut om deze argumenten te onderbouwen¹⁷ en benadrukken dat de toename van zichtbaarheid en beschikbaarheid van alcohol in strijd is met internationale en nationale richtlijnen en beleid (zoals Preventie Akkoord, WHO en RIVM richtlijnen)^{D3,4,6, 11,14,16,17,20,22,24,47,50,51}. Kortom, de redenering is dat door normalisering van zichtbaarheid, promotie en beschikbaarheid drankgebruik nog meer wordt genormaliseerd^{D16,17,20,24,43,47}. De partijen vragen om meer cijfermatige onderbouwing van het argument dat blurring *niet* leidt tot de uitbreiding van het aantal verkooppunten^{D47}.

Frame 6. Handhaving is de sleutel

De voorstanders van het toestaan van blurring met alcohol, waaronder gemeenten, stellen dat het wetsvoorstel helpt om bestaand beleid en een bestaande praktijk beter te handhaven (zie ook frame 5). En als er over een risicogroep wordt gesproken worden de risico's daarvoor ook "opgelost" door de naleving van regels, zoals in supermarkten gebeurt.

"Supermarkten controleren ook op leeftijd en dat werkt uitstekend."
(Branchevereniging detailhandel, De Gelderlander^{D13})

"We kunnen het toezicht nu al niet aan."
(Nederlandse Vereniging voor Drank en Horeca Inspecteurs, De Gelderlander^{D13})

"Blurring vergt extra inzet van gemeenten voor handhaving, terwijl die capaciteit al beperkt is."
(Onderzoeker Trimbos, De Telegraaf^{D22})

Het handhavingsargument wordt steeds herhaald, maar ook herhaaldelijk tegengesproken. Gemeenten zeggen geen capaciteit te hebben en niet extra te gaan handhaven op het schenken van alcohol bij de detailhandel. Voor hen zou de prioriteit liggen bij meer risicovolle evenementen en het voorkomen van overlast in de horeca^{D8,13,22,32,50}. Inspecteurs en toezichthouders verwachten negatieve effecten op hun werkzaamheden^{D13}. Lokale politici vragen B&W om boia's niet te belasten met het handhaven van regels rond blurring

^{D8}.

¹⁷ Ecorys (2016) *Effecten van scenario's met betrekking tot blurring alcoholverkoop en alcoholverbruik*.
Trimbos-instituut (2016) *Blurring nader bekeken. Een Europese vergelijking van wettelijke restricties, verkooppunten en beschikbaarheid*.

Discussie

Framing en “bewijs”

In deze casus zien we hoe framing werkt. Het begint bij de definitie van blurring en de veronderstelde doelen ervan. De term wordt op diverse manieren gedefinieerd door verschillende partijen en dit roept verschillende associaties op. In de formuleringen van de initiatiefnemers en voorstanders ligt de nadruk op de economische frames die blurring presenteren als een bedrijfsvorm, niet als een maatregel die alleen de verkoop van alcohol betreft. Dit kan gezien worden als een vorm van taalmanipulatie die de aandacht wegleidt van het onderwerp (Walker et al., 2021). Het kan gebruikt worden om het narratief van het wetsvoorstel te promoten op een manier die wenselijk kan zijn voor de spreker. Ook zien we in onze studie dat voorstanders van blurring met alcohol in hun argumentatie steeds de voordelen voor de lokale economie benadrukken en weinig spreken over alcohol als product of over de mogelijke nadelen van blurring voor de volksgezondheid. In ander onderzoek naar framing van de alcohol- en tabaksindustrie wordt de dominantie van economische frames ook benoemd. De frames benadrukken dan op strategische wijze de nadelige economische impact van preventiemaatregelen (of de positieve impact van het opheffen daarvan) op de economie als geheel, op de arbeidsmarkt of op kleine ondernemers (Ulucanlar et al., 2016; Zatoński et al., 2023).

Vaak verwijzen voor- en tegenstanders in beleidsdiscussies naar feiten (data) of studies om hun argumenten te onderbouwen of te legitimeren. Zij doen dit doorgaans selectief om de eigen argumenten te ondersteunen, hetgeen gebruikelijk is in publieke beleidsvorming (Head, 2022). Een voorbeeld in onze studie is dat voorstanders van blurring steeds verwijzen naar een evaluatierapport van een pilot met mengvormen (Zwaveling et al., 2017) Ze benadrukken de positieve effecten die daarin gevonden werden voor ondernemers en de ontwikkeling van winkelgebieden, maar noemen bijvoorbeeld niet de, in hetzelfde rapport genoemde, beperkte uitvoerbaarheid van gestelde voorwaarden. Zo vinden gemeenten het moeilijk om toezicht te houden op het beperken van het aantal glazen alcoholhoudende drank tot twee per persoon, het controleren van de leeftijdsgrens voor toegang of het verbieden van reclame voor mengvormen (Zwaveling et al., 2017). Een later evaluatierapport wijst eveneens op de risico's, ook wat betreft de benodigde capaciteit voor handhaving (De Boer et al., 2019). Hier lijkt een keuze te zijn gemaakt om data te gebruiken die het hierboven genoemde economische frame ondersteunen en om andere data en studies niet mee te nemen. Zo bestaat er robuust onderzoek naar de mate waarin jongeren geconfronteerd worden met alcoholreclame in publieke gelegenheden (Breuer en Intraval, 2020), of over de relatie tussen beschikbaarheid van alcohol, alcoholconsumptie en alcohol schade en de risico's voor kwetsbare groepen (Trimbos-instituut, 2016). Beleidsvorming is echter een politiek proces waarin expertise makkelijk over het hoofd gezien of genegeerd wordt. De mate waarin dit gebeurt verschilt per beleidsthema en per context (Head, 2022). Onderzoek toont aan dat selectieve onderbouwing of bewijsvoering en *evidential landscaping* (het uitsluiten van relevant bewijs) een veelgebruikte strategie is van de alcoholindustrie in de presentatie van argumenten in alcoholbeleidsvorming (Miller et al., 2023).

Rol van de alcoholindustrie in framing

In de inleiding benoemden we de rol van de alcoholindustrie in de ontwikkeling van het Nationaal Preventieakkoord, het stopzetten van de “alcoholtafel”, maar ook de intentie van beleidsmakers om gesprekken met de industrie voort te zetten. De invloed van de alcoholindustrie op het Nederlandse alcoholbeleid blijft mogelijk bestaan, ook buiten de formele alcoholtafel om. Informele uitwisseling heeft,

volgens stakeholders in deze studie, constant plaats (zie frame 1). Dit sluit aan bij de bevindingen uit een systematische review door McCambridge et al. (2018) waarin de strategieën worden besproken die de alcoholindustrie gebruikt voor beleidsbeïnvloeding. Eén daarvan is het opbouwen van langdurige relaties met belangrijke beleidsmakers door regelmatige formele en informele contacten en het creëren van wederzijdse verplichtingen (McCambridge et al., 2018). Terwijl de alcoholindustrie zelf nauwelijks aan het woord komt in de geanalyseerde documenten of krantenartikelen, zijn er sterke overeenkomsten gevonden tussen framing door initiatiefnemers van het wetsvoorstel en framing door de alcoholindustrie als het gaat om alcoholmaatregelen. De relatie tussen de overheid en de industrie in Nederland is een mogelijke verklaring hiervoor. Alle door ons gevonden frames resoneren met de frames die de alcoholindustrie gebruikt in andere landen, zoals bijvoorbeeld gepresenteerd in een internationale systematische review (McCambridge et al., 2018). We illustreren dit aan de hand van een aantal voorbeelden.

Ten eerste, het frame dat blurring met alcohol de volksgezondheid beschermt (frame 5). Dit is een voorbeeld van een retorische techniek die een valse dichotomie bevat tussen door de overheid gestelde gezondheidsdoelen en door voorstanders van blurring gestelde maatregelen. Hierin sluiten het nastreven van gezondheidsdoelen, het beschermen van kwetsbare groepen, en het streven naar ruimte voor ondernemen elkaar niet uit. Een voorstander van blurring suggereert zelfs dat de overheid het algemeen belang dient door blurring toe te staan (frame 3). Volgens de literatuur is dit een bekende retoriek gebruikt door de alcoholindustrie (McCambridge et al., 2018).

Ten tweede, argumenten rond het frame “alcohol moet kunnen” (frame 4) minimaliseren de omvang van alcoholproblemen of het potentiële schadelijke effect van alcoholgebruik op gezondheid. Dit vinden we ook terug in een studie over het prijsbeleid van alcohol in Schotland. Daar benadrukt de alcoholbranche met name het uitblijven van negatieve impact van alcoholgebruik op sociale veiligheid en orde en benadrukken niet-industrie gerelateerde actoren juist de maatschappelijke, gezondheids- en economische schade in bredere zin (Katikireddi et al., 2014). Ook zien we in onze studie dat voorstanders van blurring tegenstanders zoals gezondheidspartijen als bangeriken neerzetten van wie de angst voor negatieve effecten ongegrond of overdreven is (frame 4 en 5). De alcoholindustrie wereldwijd gebruikt precies deze frames om hun belangen te verdedigen (European Centre for Monitoring Alcohol Marketing, 2021; McCambridge et al., 2018).

Ten derde zien we overeenkomsten tussen een bekende framing strategie van de alcoholindustrie genoemd in de literatuur en het frame rond handhaving dat wij identificeerden (frame 6). Dat is het pleiten voor een betere regulering, naleving en handhaving van bestaande wetten en regelgeving (bijvoorbeeld leeftijdscontroles, eisen voor degenen die alcohol schenken) om alcoholmisbruik te voorkomen. Handhaving vormt namelijk geen bedreiging voor commerciële belangen en verkoop (Hawkins & Holden, 2013; McCambridge et al., 2018). We zien echter dat het handhavingsargument geen stand houdt in het geval van blurring; stakeholders verschillen van mening over de mogelijkheden en wenselijkheid van meer handhaving, en ook de pilot met mengvormen wijst op de uitdagingen die ermee gepaard gaan (Berenschot, 2017). Het handhavingsargument lijkt dus intern inconsistent: handhaving wordt door het blurringvoorstel vergemakkelijkt en wordt tegelijkertijd gezien als onhaalbaar.

Frames ontstaan niet van het ene op het ander moment, ze ontstaan uit een reeks iteratieve en vaak interactieve processen en worden door diverse *frame sponsors* ingebracht (Koon et al., 2016; Wayenberg, 2017). De contextualisering van onze bevindingen in de internationale literatuur laat zien hoe frames

steeds worden hergebruikt, ongeacht het type alcoholmaatregel, de regio of zelfs het product. Zo zien onderzoekers dat de alcohol, tabak en farmaceutische industrie soortgelijke beïnvloedingsstrategieën en tactieken gebruiken (Hawkins et al., 2018). En hoewel de nadruk van de alcoholindustrie bijvoorbeeld in Frankrijk ligt op frames rond de waarden van de wijncultuur, zijn beïnvloedingstrategieën vergelijkbaar met die in andere Europese landen (Millot et al., 2022). De frames en argumenten die wij identificeerden in deze studie zijn dus mogelijk generaliseerbaar naar andere alcoholpreventiethema's.

De impact van framing

De impact van framing kan groot zijn. Het feit dat blurring op de beleidsagenda kwam, en later in het regeerakkoord, was al omstreden.¹⁸ En als het eenmaal op de agenda staat, beïnvloedt framing mogelijk niet alleen de besluitvorming over dit wetsvoorstel, maar ook het bredere maatschappelijke discours over alcohol, de rol van de overheid en de waarde van alcoholbeleidsmaatregelen (Hawkins & Holden, 2013). Via het debat over blurring wordt het frame "alcohol moet kunnen", waarin de consumptie van alcohol gezien wordt als normaal, sociaal en als onderdeel van een gebalanceerde leefstijl (European Centre for Monitoring Alcohol Marketing, 2021) gepromoot en verder versterkt in de samenleving.

Voor de alcoholindustrie geldt dat zij strategisch en structureel lobby, marketing, en onderzoeksactiviteiten uitvoert om de publieke opinie, beleid en sociale normen voortdurend te vormen (Maani et al., 2022). Van de alcoholindustrie, maar ook de tabaksindustrie, is bekend dat ze op subtiele en structurele wijze bepaalde frames onderhouden die hun producten verdedigen en preventie maatregelen bestrijden, vertragen, verzwakken, kantelen of ontwijken (European Centre for Monitoring Alcohol Marketing, 2021; Ulucanlar et al., 2016). Het is voor politici en beleidsmakers van belang om framing rond blurring (of andere debatten rond alcoholbeleid) te herkennen in de bredere context van beleidsbeïnvloeding door de industrie en om de lange termijn impact van framing op het maatschappelijke discours te begrijpen.

Frames zijn niet onveranderlijk. Het is bekend dat framing en reframing doorlopende interactieve processen zijn waarbij *frame adoption* of frameverandering snel of langzaam kan plaatsvinden. In Schotland bijvoorbeeld, constateerden gezondheidspartijen een verandering in de framing van het probleem van alcohol: van een veiligheidsprobleem naar een volksgezondheidsprobleem, onder andere als gevolg van bewuste frameverandering door gezondheidspartijen die benadrukten dat alcoholbeleid de hele bevolking moet beschermen en niet alleen individuen of een minderheidsgroep met alcoholproblemen (Hawkins & Holden, 2013).

Conclusie en vervolgonderzoek

Deze verkennende studie biedt inzicht in het belang van een framinglens om het huidige debat rond blurring in het algemeen te begrijpen. Daarnaast biedt het inzicht in de strategische framing van de alcoholindustrie die direct en indirect het beleidsdebat bereikt en beïnvloedt.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op bronnen die het publieke (krant) en politieke (kamerbrieven en reacties) debat weergeven. Een analyse van sociale media, radio of podcasts over het thema en de consultatie van websites van diverse partijen zouden additionele of ondersteunende argumenten kunnen hebben opgeleverd. In vervolgonderzoek naar framing zou er ook dieper kunnen

¹⁸ <https://www.trouw.nl/verdieping/waarom-het-gepolder-over-alcohol-niets-opleverde-we-hebben-vier-jaar-verknald~b8dd645a/>

worden ingegaan op de hiërarchieën van frames, frameveranderingen en de effecten van framing (Koon et al., 2015). Onderzoeksjournalistiek, de consultatie van communicatiedocumenten en interviews met diverse partijen, niet alleen rond blurring, zou van toegevoegde waarde kunnen zijn om de strategieën van de alcoholindustrie in de beïnvloeding van alcoholbeleid en implementatie beter te begrijpen, ook via onderhandelingen die niet direct in het openbaar plaatsvinden. In het vervolg zouden wetenschappers en onderzoeksjournalisten ook meer inzicht kunnen bieden in wederzijdse belangenversterking in cross-sector partnerships (alcohol en tabak) en via transnationale strategieën door verdiepende analyses en (aansluiting bij) internationaal onderzoek.

Desalniettemin biedt dit onderzoek een eerste perspectief op wat er zich afspeelt in debatten rond alcoholwetgeving, beleid en maatregelen. Het biedt bovenal inzicht in de wijze waarop spanningen tussen partijen in het Preventieakkoord en de alcoholtafel hun weerslag krijgen in debatten over individuele maatregelen of voorstellen. Vanwege de verwachte overdracht en hergebruik van frames tussen stakeholders en tussen alcohol-gerelateerde beleidsthema's, bieden onze bevindingen een reflectiekader voor gezondheidspartijen en beleidsmakers.

Referenties

- Berdzuli, N., Ferreira-Borges, C., Gual, A., & Rehm, J. (2020). Alcohol control policy in Europe: Overview and exemplary countries. *International journal of environmental research and public health*, 17(21), 8162.
- Breuer en IntraVal (2020) Onderzoek Alcoholmarketing gericht op jongeren. Geraadpleegd van: <https://www.breuerintraVal.nl/wp-content/uploads/2020/11/BI-Dialogic-Het-Media-Loket-Onderzoek-alcoholmarketing-gericht-op-jongeren-def.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). Verkooppunten alcoholhoudende drank, oktober 2019. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/20/verkooppunten-alcoholhoudende-drank-oktober-2019>.
- De Boer, A., Oostdijk, A., Zwaveling, E. & de Groot, E. (2019). Eindrapportage Effecten van het initiatiefwetsvoorstel 'Regulering mengformules'. Utrecht: Berenschot Groep B.V.
- European Centre for Monitoring Alcohol Marketing. (2021). The seven key messages of the alcohol industry: information for everyone who wants to be aware of the real intentions of the alcohol industry. In *BMJ (Online)* (Vol. 362). BMJ Publishing Group.
- Faun, H. (2017) Inventarisatie: alcoholverkoop op afstand. Zoetermeer: Panteia.
- Hawkins, B., & Holden, C. (2013). Framing the alcohol policy debate: industry actors and the regulation of the UK beverage alcohol market. *Critical Policy Studies*, 7(1), 53–71. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.766023>
- Hawkins, B., Holden, C., Eckhardt, J., & Lee, K. (2018). Reassessing policy paradigms: A comparison of the global tobacco and alcohol industries. *Global Public Health*, 13(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/17441692.2016.1161815>
- Head, B. W. (2022). Debates in Public Policy—Problem Framing, Knowledge and Interests. In *Wicked Problems in Public Policy* (pp. 7–19). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0_1
- Hoe, C., Taber, N., Champagne, S., & Bachani, A. M. (2020). Drink, but don't drive? The alcohol industry's involvement in global road safety. *Health policy and planning*, 35(10), 1328-1338.
- Katikireddi, S. V., Bond, L., & Hilton, S. (2014). Changing Policy Framing as a Deliberate Strategy for Public Health Advocacy: A Qualitative Policy Case Study of Minimum Unit Pricing of Alcohol. *The Milbank Quarterly*, 92(2), 250–283. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12057>
- Keukenkamp, S. (2023, 5 januari). Waarom het gepolder over alcohol niets opleverde: 'We hebben vier jaar verknald'. *Trouw*.
- Koon, A. D., Hawkins, B., & Mayhew, S. H. (2016). Framing and the health policy process: A scoping review. In *Health Policy and Planning* (Vol. 31, Issue 6, pp. 801–816). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/heapol/czv128>

- Maani, N., Petticrew, M., & Galea, S. (2022). *The Commercial Determinants of Health* (N. Maani, M. Petticrew, & S. Galea, Eds.). Oxford University Press New York.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780197578742.001.0001>
- McCambridge, J., Mialon, M., & Hawkins, B. (2018). Alcohol industry involvement in policymaking: a systematic review. *Addiction*, 113(9), 1571–1584. <https://doi.org/10.1111/add.14216>
- Miller, M., Livingston, M., Maganja, D., & Wright, C. C. J. (2023). Unpacking assertions made by the alcohol industry and how they make them: An analysis of submissions into Australia's National Alcohol Strategy. *Drug and Alcohol Review*, 42(6), 1312–1321. <https://doi.org/10.1111/dar.13682>
- Millot, A., Gallopel-Morvan, K., Maani, N., Knai, C., Petticrew, M., & Guillou-Landreat, M. (2022). Analyse des stratégies de lobbying de l'industrie de l'alcool pour affaiblir la loi Evin de régulation du marketing. *Santé Publique*, Vol. 34(HS1), 18a–18a. <https://doi.org/10.3917/spub.220.0018a>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Nationaal Preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland*. Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord>
- O'Brien, P., Dwyer, R., Gleeson, D., Cook, M., & Room, R. (2023). Influencing the global governance of alcohol: Alcohol industry views in submissions to the WHO consultation for the Alcohol Action Plan 2022-2030. *International Journal of Drug Policy*, 119, 104115.
<https://doi.org/10.1016/J.DRUGPO.2023.104115>
- Paixão, M. M., & Mialon, M. (2019). Help or hindrance? The alcohol industry and alcohol control in Portugal. *International journal of environmental research and public health*, 16(22), 4554.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2023). Cijfers en feiten alcoholgebruik. Geraadpleegd van: <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/alcohol/cijfers-en-feiten>.
- Sanchez-Ramirez, D. C., & Voaklander, D. (2018). The impact of policies regulating alcohol trading hours and days on specific alcohol-related harms: a systematic review. *Injury prevention*, 24(1), 94-100.
- STAP. (2023). Feiten en cijfers. Geraadpleegd van: <https://www.stap.nl/nl/home/feiten-en-cijfers.html#Verkoopkanalen>.
- Trimbos-instituut. (2016). Blurring nader bekeken: een Europese vergelijking van wettelijke restricties, verkooppunten en beschikbaarheid.
- Trimbos-instituut. (2023a). Cijfers alcoholgebruik volwassenen. Geraadpleegd van: <https://www.trimbos.nl/kennis/alcohol/alcohol-in-cijfers/cijfers-alcoholgebruik-volwassenen/>.
- Trimbos-instituut. (2023b). Feiten en cijfers over gebruik van alcohol. Geraadpleegd van: <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol/>.
- Ulucanlar, S., Fooks, G. J., & Gilmore, A. B. (2016). The Policy Dystopia Model: An Interpretive Analysis of Tobacco Industry Political Activity. *PLOS Medicine*, 13(9), e1002125.
<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002125>
- van Amsterdam, J.G.C., Opperhuizen, A., Koeter, M.W.J., van Aerts, L.A.G.J.M., van den Brink, W. (2009) Ranking van drugs: Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs. Bilthoven: RIVM. Geraadpleegd van: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/340001001.pdf>

- Van Giessen, A., Douma, E., Kuijpers, T., Nawijs, E., van Gestel, I., Pees, S., Koopman, N., du Pon, E., Boer, J. (2021). Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord Mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040. Geraadpleegd van: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0053.pdf>.
- Vermeulen, W., Schwartz, T., van Straaten, B., Kroon, L., Smits, T., Nagelhout, G. Kok L., (2020). Beschikbaarheid van alcohol. SEO Economisch Onderzoek. Geraadpleegd van: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2021/04/2020-90-Beschikbaarheid-van-alcohol.pdf>.
- Voogt, C., (2023). Kennisagenda Alcoholpreventie 2023. Geraadpleegd van: <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2023/03/AF2068-Kennisagenda-Alcoholpreventie-2023.pdf>.
- Voogt, C., Tuithof, M. Rombouts, M. (2022). Draagvlak voor beleidsmaatregelen om schade door alcoholgebruik te verminderen. Geraadpleegd van: <https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/inf134-draagvlak-voor-beleidsmaatregelen-om-schade-door-alcoholgebruik-te-verminderen/>.
- Walker, A. C., Turpin, M. H., Meyers, E. A., Stolz, J. A., Fugelsang, J. A., & Koehler, D. J. (2021). Controlling the narrative: Euphemistic language affects judgments of actions while avoiding perceptions of dishonesty. *Cognition*, 211. <https://doi.org/10.1016/j.cognition.2021.104633>
- Wayenberg, E. (2017). Framing en beleid. *Beleidsonderzoek Online*, 0(9). <https://doi.org/10.5553/BO/221335502017000008001>
- Wood, B., Baker, P., & Sacks, G. (2021). Conceptualising the Commercial Determinants of Health Using a Power Lens: A Review and Synthesis of Existing Frameworks. *International Journal of Health Policy and Management*. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2021.05>
- World Health Organization. (2018) *WHO-led initiative and action package aim to support global target of reducing harmful use of alcohol by 10% by 2025*. Geraadpleegd van: <https://www.who.int/news/item/28-09-2018-who-launches-safer-alcohol-control-initiative-to-prevent-and-reduce-alcohol-related-death-and-disability>.
- World Health Organization. (2023). Alcohol availability. Geraadpleegd van: <https://www.who.int/initiatives/SAFER/alcohol-availability>.
- Zatoński, M. Z., Egbe, C. O., Robertson, L., & Gilmore, A. (2023). Framing the policy debate over tobacco control legislation and tobacco taxation in South Africa. *Tobacco Control*, 32(4), 450–457. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-056675>
- Zwaveling, E., Slot, M. & Oostdijk, A. (2017). Eindrapport Pilot mengvormen Drank- en Horecawet: Een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden. Utrecht: Berenschot Groep B.V.

Bijlage 1: zoekstrategie LexisNexis

Type

Krantenartikelen.

Taal

Nederlands.

Zoeksleutel

alcohol AND (blurring OR blurren OR alcoholwet OR mengformules OR vermenging OR drankwetgeving OR drankwet OR coalitieakkoord OR regeerakkoord) AND (wijn* OR bier* OR drank* OR "sterke drank" OR "zwak-alcoholhoudende drank" OR zwak alcoholische drank OR kapper OR barbier OR bruidswinkel OR schoonheidsspecialist OR supermarkt OR buurtsuper OR buurtwinkel OR hypermarkt OR boekenwinkel OR boekhandel OR kledingwinkel OR kledingzaak OR modezaak OR tuincentra OR tuinbouwcentrum OR bloemenwinkel OR horeca OR detailhandel OR levensmiddelenwinkels OR levensmiddelenhandel OR levensmiddelenzaak OR levensmiddelendetailhandel OR "alcohol schenken" OR "alcohol verstrekken" OR proeverij*)

Periode

1 december 2021 tot 9 augustus 2023.

Bijlage 2: documenten in de analyse

Krantenartikelen

- D2 Nieuwe coalitie maakt wijntje bij de kapper toch mogelijk. (2021, december 15). *Noordhollands Dagblad*.
- D3 Dit zeggen anderen. (2022, februari 5). *De Telegraaf*.
- D4 Vermaas, P. (2023, mei 13). Inbox. *NRC*.
- D6 Brouwer, V. (2022, september 19) Biertje of wijntje bij de kapper? Dat is toch nog niet zeker. *Trouw*.
- D8 Coalitie Schiedam: wijntje moet kunnen. (2022, september 13). *AD Rotterdams Dagblad*.
- D11 Dalen, W. van. (2023, mei 16). Champagne bij een boekpresentatie? Ga liever voor een boekpresentatie. *Nederlands Dagblad*.
- D13 Hochstenbach, G. (2023, april 22). Een glaasje bij de kapper of in de boekwinkel? Waarom niet, vindt de VVD? Maar waarom wel? *De Gelderlander*.
- D14 Toebes, B. (2022, september 24). Een wijntje bij de kapper is niet te rijmen met het gezondheidsbeleid. *Trouw*.
- D16 Keukenkamp, S. (2023, januari 5). Het gepolder aan de keukentafel levert alleen een kater op. *Trouw*.
- D17 Kabinet moet blurring uit coalitieakkoord schrappen. (2022, januari 18). *De Limburger*.
- D18 Thies, E. (2022, juli 29). *AD/Utrechts Dagblad*.
- D20 Boer, A. (2023, mei 16). Wijntje bij de boekhandel? 'Onwenselijk'. *De Stentor*.
- D21 Reket, S. (2022, september 22). Wijntje drinken bij bezoek aan galerie? Moet kunnen, vindt de Schiedamse coalitie. *Algemeen Dagblad*.
- D22 Hasselt, N. van (2022, februari 5). Blurring past niet bij omkijken naar elkaar. *De Telegraaf*.
- D24 Alcoholinstituut verbijsterd over de nieuwe alcoholregels in akkoord. (2021, december 15). *Leeuwarder Courant*.
- D28 Jeuken, H. (2022, januari 18). Corona-eenzaamheid drijft Limburgse jeugd vaker naar alcohol en drugs. *De Limburger*.
- D30 Hoezo, moet een wijntje bij de kapper kunnen? (2022, oktober 15). *Noordhollands dagblad*.
- D31 Limburgse lobby laat Kamerleden kennismaken met ondernemers die winkel en horeca combineren. (2022, februari 1). *De Limburger*.
- D32 Mos, M. (2023, mei 2). Maak alcohol juist minder beschikbaar. *Parool*.
- D33 Ondernemers in Assen, Emmen en Groningen zijn blij met voorstel om winkels, horeca en dienstverlenin? (2021, december 27). *Dagblad van het Noorden*.
- D37 Wijntje bij de kapper? Bleef het daar maar bij. (2022, september 29). *Trouw*.
- D40 Alcoholschade kun je veel beter voorkomen? (2022, december 20). *Dagblad van het Noorden*.
- D42 Vos, S. (2022, januari 31). Alles waar je mee eet, waar je op zit en wat je ziet is te koop bij de nieuwe winkel-horecacombi Jill en Co in Roermond. *De Limburger*.
- D43 Blijker, J. den. (2023, januari 5). Gifwolk, atoomramp, zoönose: volgens de GGD is Nederland onvoldoende voorbereid. *Trouw*.

Documenten

- D45 Mudde, L. (2017). *Tevredenheid over proef Drank- en Horecawet*. VNG.
<https://vng.nl/artikelen/tevredenheid-over-proef-drank-en-horecawet>
- D46 Ministerie van Economische Zaken. (2015). *Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving*.
- D47 Aartsen. (2023). *Voorstel van wet van het lid Aartsen tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het inzetten van mengformules*.
- D50 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met het Nationaal Preventieakkoord en evaluatie van de wet*.
- D51 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Voorstel van wet van het lid Ziengs tot wijziging van de Drank- en Horecawet en enkele andere wetten in verband van verruiming van de mogelijkheid tot inzetten van mengformules*.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A34961#wetgevingsproces>
- D52 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2018). *Memorie van toelichting*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34961-3.html>.
- D53 VNG. (2018). *Evaluatie van de Drank- en Horecawet (DHW) en uitkomsten van de pilot mengvormen van winkel/horeca*. https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20180314_brief-kabinet_evaluatie-van-de-drank-en-horecawet-en-uitkomsten-van-de-pilot-mengvormen-winkel-horeca.pdf
- D54 VNG. (2017). *Evaluatie van de Drank- en Horecawet, en een reactie op uw brief van 10 april 2017*. https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2017/20170608_brief-kabinet_evaluatie-van-de-drank-en-horecawet-en-eeen-reactie-op-uw-brief-van-10-april-2017.pdf
- D55 VNG. (2016). *Pilot reguleren mengvormen winkel/horeca*.
https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20180314_brief-kabinet_evaluatie-van-de-drank-en-horecawet-en-uitkomsten-van-de-pilot-mengvormen-winkel-horeca.pdf