



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport(VWS)  
Dhr. drs. M.J. van Rijn  
Postbus 20350  
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393		-
betreft	ons kenmerk	datum
Pilot reguleren mengvormen winkel/horeca	ECLBR/U201600206	05 februari 2016

Geachte heer Van Rijn,

Wij hebben uw brief van 19 januari 2016, onder vermelding van het onderwerp "Pilot Blurring" in goede orde ontvangen.

Aanleiding:

De gemeenten zijn per 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het gehele toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW). In dat kader worden gemeenten steeds vaker geconfronteerd met situaties, die niet meer lijken te passen binnen de huidige structuur van de DHW. Daarbij gaat het vooral om bepaalde mengvormen tussen horeca en detailhandel, waarbij geen sprake is van overtredingen van structurele aard, maar eerder van ontwikkelingen, die aansluiten bij de nieuwe manier van winkelen en uitgaan.

Zoals bekend, gaan mensen tegenwoordig steeds vaker naar een winkel of naar een horecagelegenheid, met het idee van een zogenaamde totaalbeleving. Oude scheidslijnen vervagen en worden vervangen door nieuwe mogelijkheden. Winkels zijn steeds vaker plaatsen waar spullen bekeken kunnen worden, om ze vervolgens via een webshop te bestellen en thuis te laten bezorgen.

De horeca is steeds vaker een plaats waar bepaalde goederen ten toon worden gesteld, goederen die je wel via een mobiele telefoon kunt kopen, maar niet ter plaatse. De horeca en de detailhandel proberen in te spelen op deze ontwikkelingen, maar lopen daarbij tegen de grenzen van de wet aan, hetgeen leidt tot onbegrip, zowel bij ondernemers als bij klanten.

Gemeenten willen ondernemers juist meer ruimte bieden om maatschappelijk verantwoord te kunnen ondernemen. Daarmee hopen zij de teloorgang van het winkelaanbod te kunnen tegengegaan. De leegstand van winkels neemt al jaren toe en steeds meer winkelpanden staan structureel leeg. Dit heeft negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van steden en dorpen. Zelfs gevestigde grootwinkelbedrijven hebben het tegenwoordig moeilijk, hetgeen betekent dat een grote inspanning nodig is om de binnensteden attractief te houden. Gezien de huidige economische omstandigheden is het juist goed om creatief ondernemerschap en innovatie te bevorderen.

De door sommige partijen geventileerde angst dat met deze pilot extra uitgiftepunten van alcohol zullen ontstaan is ongegrond. De meeste van deze activiteiten vinden namelijk al jaren plaats, overigens zonder overlast of anderszins problemen.

Tot 2013 controleerde het Rijk, d.w.z. de Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) de naleving van de bepalingen in de Drank- en Horecawet (hierna: DHW.) De inspectie NVWA legde in de periode van 2005 tot 2013 geen boetes op aan ondernemers die op jaarmarkten en braderieën zwak-alcoholische drank verkochten. Dit gebeurde met instemming van toenmalig minister Hoogervorst van VWS, die naar aanleiding van Kamervragen de Inspecteur van de NVWA de aanwijzing gaf deze verkoop te gedogen (TKstuk,30 300 XVI,nr.104).

In 2012 stelden Kamerleden opnieuw vragen over dit beleid en toen antwoordde de huidige minister letterlijk (Kamerstuk nr: 27 565, nr. 120): "Met ingang van de gewijzigde Drank- en Horecawet (Kamerstukken 32 022, nr. 2) zal een nieuwe situatie ontstaan doordat de naleving van artikel 18 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten zal komen te vallen en de aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dan niet meer geldt". Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid te voeren nu het gehele toezicht op de DHW per 1 januari 2013 is overgeheveld.

Zoals de huidige minister in de hierboven gestelde passage meldt is sinds 2013 een nieuwe situatie ontstaan doordat de naleving van de Drank- en Horecawet onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten is komen te vallen en de aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid dan niet meer geldt. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid te voeren nu het gehele toezicht op de DHW per 1 januari 2013 is overgeheveld.

De gemeenten nemen thans ook de eigen verantwoordelijkheid en hoeven in dit kader geen verantwoording af te leggen aan de staatssecretaris voor het starten van een pilot. Er is geen sprake van onwettigheid. Op grond van artikel 125 Gemeentewet heeft het gemeentebestuur de bevoegdheid om te handhaven en gemeenten nemen deze verantwoordelijkheid ook op zich. Daarnaast stelt minister Schippers dat de handhavingstaken inmiddels zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten en zij dienen in het handhavingsbeleid een eigenstandige afweging te maken.

Gemeenten willen handhaven, en doen dat ook. Maar in sommige gevallen staat de sanctie niet in verhouding tot de geconstateerde overtreding. Aan de andere kant willen gemeenten de aangetroffen situatie ook niet zomaar laten voortbestaan, zonder nadere voorwaarden te stellen, gelet op verantwoordelijkheid die gemeenten dragen voor de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en de openbare orde.

Om bovengenoemde situaties in goede banen te leiden, hebben tientallen gemeenten en de G32, de VNG verzocht om een pilot gemengde winkel/horeca uit te voeren. Gemeenten willen proactief en aan de hand van deze pilot aantonen wat al dan niet uitvoerbaar is in de gemeentelijke praktijk.

In het kader van deze pilot zullen mengvormen van horeca en detailhandel onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan. De pilot valt binnen de reikwijdte van de DHW en is er op gericht de belangen van de horeca, de slijters en de detailhandel beter op elkaar aan te laten sluiten, met inachtneming van de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en de openbare orde. Het doel van de pilot is uiteindelijk om met conclusies en aanbevelingen te komen, die meegenomen kunnen worden bij de evaluatie van de DHW in 2017.

#### Communicatie vanuit de VNG:

Tot op heden heeft de VNG op hoofdlijnen in ambtelijke gesprekken met het ministerie van VWS, als volgt gecommuniceerd: tijdens de pilot inventariseren gemeenten en ondernemers de mengvormen en wordt onderzoek gedaan naar gewenste situaties. De pilot richt zich op ontwikkelingen die aansluiten bij de nieuwe manier van winkelen en uitgaan.

Hierbij worden uiteraard de regels in het kader van de volksgezondheid en de openbare orde in acht genomen. De resultaten van deze pilot zijn onderdeel van de inbreng van de VNG bij de evaluatie van de Drank- en Horecawet (DHW).

De VNG speelt hier geen sturende rol, maar faciliteert slechts gemeenten die mee willen doen en coördineert vervolgens de resultaten. Voor het onderzoek van de pilot is een gerenommeerd adviesbureau in de hand genomen, die alle stakeholders waaronder ook het ministerie van VWS zal bevragen. De input wordt gebruikt voor het op te zetten evaluatiekader. Binnen dit kader zal de pilot vorm krijgen en resultaten opleveren die bruikbaar zijn voor de evaluatie van dit belangrijke onderdeel van de wet.

De gemeenten zijn niet lichtzinnig omgegaan met invulling van de pilot. De voorbereidingen zijn gestart medio 2014 en hebben tot resultaat geleverd dat deelnemende gemeenten en ondernemers aan nogal wat voorwaarden moeten voldoen. Veel gemeenten haakten zelfs af omdat men schrok van de vele vereisten in dat kader.

Reactie van de VNG op uw brief:

De wettelijke bevoegdheid tot handhaving van de DHW ligt sinds 2013 bij de gemeenten, bij de burgemeesters. Gemeenten willen de wet handhaven, maar in de huidige praktijk loopt men aan tegen onredelijke en onhaalbare grenzen van de handhaving aan.

Wanneer taken worden gedecentraliseerd ligt het voor de hand dat de centrale overheid erop vertrouwt dat de decentrale overheid te weten de gemeenten deze taken goed en integer uitvoeren en het handhavingsbeleid ordentelijk vormgeven.

Toen de handhaving van de DHW nog een Rijkstaak was, was er voor heel Nederland een handjevol ambtenaren van de Voedsel en Waren dienst om de inspecties uit te voeren. Bij de decentralisatie zijn in totaal 390 gemeentelijke toezichthouders allen geschoold tot Bijzondere Opsporingsambtenaren en uit eigen zak van gemeenten betaald aan de slag gegaan.

De decentrale handhaving heeft tot gevolg gehad dat in de praktijk blijkt dat de wet op onderdelen voor gemeenten niet te handhaven is. Het proportionaliteit als subsidiariteitsbeginsel komt in beeld. Immers de gemeenten vragen zich in dit kader af of het optreden en toepassen van dwangmiddelen in het kader van de handhaving noodzakelijk is (subsidiariteitsbeginsel) en in verhouding staat tot het beoogde doel (proportionaliteitsbeginsel). Rigide vasthouden aan de wet betekent dat een restaurant zijn zelfgemaakte olijfolie of tapenades niet mag verkopen in de eigen inrichting en dat een slijter geen hapjes mag verkopen of serveren. Het onderscheid tussen hoofd –en nevenactiviteit wordt tijdens de pilot onderzocht op in de praktijk uitvoerbare regels.

De staatssecretaris wil de pilot alleen toestaan binnen de kaders van de wet en dat gemeenten sec inventariseren welke winkels in de praktijk nu al gemengde vormen toestaan. In de praktijk zal dat niet gebeuren immers geen enkele winkel gaat zich vrijwillig bij de gemeente melden dat hij de wet overtreedt en daar verder niets tegenover staat. Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek dient geen enkel doel en zal uitlopen op een teleurstelling.

Tenslotte, de VNG zoekt en blijft ook in de toekomst samen met de leden of te wel de gemeenten voortdurend in contact met het ministerie van VWS. Op 25 mei a.s. staat een bijeenkomst gepland om de algehele evaluatie van de Drank- en Horecawet te bespreken.

De gemeenten willen samen met ondernemers ondersteunt door de VNG de pilot “reguleren mengvormen winkel/horeca” tot een bruikbaar resultaat leiden en onderschrijven het grote belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid. Nogmaals ten overvloede: in de pilot zijn voor deze belangen de nodige waarborgen verwerkt.

Indien u het op prijs stelt is de bestuurlijke VNG commissie Bestuur & Veiligheid graag bereid om in een bestuurlijk overleg een en ander mondeling toe te lichten.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de stand van zaken.

Hoogachtend,



mr. J.H.C. van Zanen  
Voorzitter VNG