



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

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

doorkiesnummer (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Pilot reguleren mengvormen winkel/horeca	ons kenmerk ECLBR/U201600206	datum 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 tegengaan. 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



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
T.a.v. de heer mr. J.H.C. van Z

**Directie Voeding,  
Gezondheidsbescherming  
en Preventie**

**Bezoekadres**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
www.rijksoverheid.nl

**Inlichtingen bij**

Datum **18 JAN. 2016**  
Betreft Pilot Blurring

**Kenmerk**  
876934-144684-VGP

**Uw brief**

**Bijlage(n)**

Geachte heer van Z.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft eind oktober aan gemeenten de oproep gedaan om deel te nemen in een pilot waarin een groot aantal gemeenten gaat experimenteren met de Drink- en Horecawet (DHW). Concreet gaat het om het schenken van alcohol in de retail en dienstverlening en om de verkoop van goederen in de horeca. Met deze brief wil ik u wijzen op de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben op basis van de DHW en wil ik u verzoeken de aangekondigde pilot niet in de huidige vorm van start te laten gaan.

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

De VNG heeft in het voorjaar 2015 aan VWS laten weten een pilot voor te bereiden waarbij ruim 50 gemeenten willen experimenteren met de Drink- en Horeca Wet. VWS is pas gekend in deze pilot, nadat het voorstel al was goedgekeurd door de directieraad van de VNG. Vervolgens is op verschillende momenten overleg gevoerd tussen de VNG en VWS waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de voorgenomen pilot zou worden uitgevoerd. Daarin is meerdere malen benadrukt dat de pilot uitsluitend zou worden uitgevoerd binnen de grenzen van de DHW. Op 28 mei 2015 is tijdens overleg door de VNG toegezegd de plannen zo bij te stellen dat aan deze randvoorwaarde zou worden voldaan. Doel van de pilot zou zijn te inventariseren welke mengvormen van horeca en retail reeds in de praktijk bestaan, op welke wettelijke terreinen uitbreiding van mogelijkheden wenselijk is en welke gemeenten daarvan gebruik zouden willen maken.

De Drink- en Horecawet bevat meerdere verboden om vermenging van functies tegen te gaan met als doel consumenten en jongeren te beschermen. De belangen van volksgezondheid, openbare orde en veiligheid in het algemeen en bescherming van jongeren tegen de schadelijke gevolgen van alcohol in het bijzonder, staan daarbij voorop. De wet voorziet niet in een mogelijkheid voor experimenten. Het gedogen van overschrijding van deze verboden leidt tot een overtreding van de wet.

Er is op dit moment geen sprake van een verruiming van de mogelijkheden om alcohol te verstrekken en te schenken. De huidige DHW inclusief de verboden voor functiemenging zijn ongewijzigd van kracht. Om de (on)mogelijkheden die de



DHW biedt voor functiemenging tussen retail en horeca aan de hand van concrete casussen te verhelderen, ben ik momenteel samen met platform 31 bezig met het opstellen van een 'infographic'. Deze 'infographic' komt binnenkort beschikbaar.

**Kenmerk**  
876934-144684-VGP

Uit de oproep die de VNG nu doet, blijkt dat u gemeenten oproept om ondernemers bewust de regels van de DHW te laten overtreden en experimenten aan te gaan buiten de kaders van de wet. Met het accepteren van het medebewind ten aanzien van de DHW hebben gemeenten verantwoordelijkheid genomen voor de doelstellingen van de DHW, zowel op het gebied van volksgezondheid als de openbare orde. Het medebewind legt de verantwoordelijkheid bij gemeenten om naar de DHW te handelen. Een oproep tot overtreden van de wet past uitdrukkelijk niet in die verantwoordelijkheid.

Met klem verzoek ik u de plannen voor en communicatie over de pilot alsnog in overeenstemming te brengen met de DHW en met een inventarisatie van wensen van gemeenten een bijdrage te leveren aan de evaluatie van de DHW, die in 2016 plaatsvindt. Ik heb de Tweede Kamer toegezegd om de mengformules van horeca en retail uitdrukkelijk mee te nemen in deze evaluatie.

Ik ga ervan uit dat gemeenten hun wettelijke verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot de toezicht en handhaving van de DHW en niet zullen deelnemen aan een pilot die niet past binnen de grenzen van de DHW. Ik roep u op de pilot en communicatie daartoe aan te passen en gemeenten nadrukkelijk helderheid te verschaffen over deze gewijzigde koers.

In afwachting van uw antwoord.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

# VNG start pilot mengvormen winkel/horeca

26 oktober 2015

De VNG start op verzoek van een aantal gemeenten de pilot 'reguleren mengvormen winkel/horeca'. Een mailing met toelichting en een inschrijfformulier is vandaag, 26 oktober, verzonden aan alle colleges van B&W en gemeentesecretarissen.

## Doel pilot

In de pilot gaan gemeenten en ondernemers de mengvormen inventariseren en wordt er onderzoek gedaan naar gewenste situaties. De pilot richt zich op ontwikkelingen die aansluiten bij de nieuwe manier van winkelen en uitgaan. Daarbij worden de regels in het kader van de volksgezondheid en de openbare orde in acht genomen. De resultaten van deze pilot zijn onderdeel van de VNG inbreng bij de evaluatie van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW).

## Tijdspad

De pilot loopt van 1 januari 2016 tot 1 januari 2017. Het eindrapport wordt in het eerste kwartaal van 2017 opgeleverd.

## Aanmelding

Een mailing met toelichting en een inschrijfformulier is verzonden aan alle colleges van B&W en gemeentesecretarissen. Bedrijven die aan de pilot willen deelnemen dienen te verifiëren of de eigen gemeente deelneemt en vervolgens zich daar voegen.

## Toelichting

Op 1 januari 2013 is het gehele toezicht op de naleving van de DHW gedecentraliseerd van de VWA naar gemeenten. Gemeenten constateren tijdens de handhaving steeds vaker maatschappelijke omstandigheden die niet meer lijken te passen binnen de DHW. Ondernemers willen meer ruimte om maatschappelijk verantwoord te kunnen ondernemen en de consument wil steeds vaker een zogenaamde totaalbeleving. Dit conflicteert met de strakke scheidslijnen die in de wet zijn opgenomen.

Vooraf combinaties van activiteiten die elkaar aanvullen en versterken zijn niet mogelijk. Daarbij kan worden gedacht aan de chocolaterie/luxe koffiezaak die een likeurtje bij de koffie wil schenken, een café waar ook kunstwerken te koop worden aangeboden, een

trouwzaak die een drankje schenkt aan zijn klant, een slijterij die een proeverij organiseert.

Gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de wet door deze scheidslijnen samen met ondernemers aan de hand van een pilot op nut en noodzaak te onderzoeken. Gemeenten hebben daarom de VNG verzocht om als opdrachtgever te fungeren en samen met hen een onderzoek te doen naar deze mengvormen.