

Versie 20 april 2016

Standpunt Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP over gemeentelijke pilots waarin onderscheid detailhandel en horeca vervaagt ('blurring')

STAP: pilots zijn in strijd met de Drank- en Horecawet, vormen een gevaar voor de volksgezondheid, staan haaks op NIX18, leiden tot meer overlast en gaan vooral gemeenten extra geld kosten.

Veel gemeenten maken zich zorgen over het teruglopend aantal bezoekers van winkels, met name in de binnensteden en dorpskernen. Projectontwikkelaars spannen zich in opdracht van gemeenten in om met aansprekende plannen te komen met als doel het winkelend publiek langer in de binnenstad te houden en het uitgaan aantrekkelijker te maken. Als onderdeel van deze plannen moet de huidige Drank- en Horecawet, die nog onlangs is geactualiseerd, het ontgelden. De wet kent een strikte scheiding tussen wat mag in levensmiddelenwinkels (alleen verkoop van zwak-alcoholhoudende drank), in slijterijen (verkoop van zwak-alcoholhoudende en sterke drank), in de horeca (alleen alcohol schenken voor drinken ter plaatse) en in niet-levensmiddelenwinkels en bij dienstverleners (geen alcoholverkoop). Deze zogenaamde functiescheiding wordt in de pilots bij wijze van experiment opgegeven. Populair heet dit 'blurring'. Formeel heet het dat er pilots zijn gestart waarin mengvormen van winkels en horeca worden toegestaan.



tappen en scheren
 Illustratie: Tomas Schats

1. Overzicht van de plannen en pilots

a. Agenda Lokale Democratie

In de *Agenda Lokale Democratie*¹ was een pilot opgenomen van de 4 grote gemeenten (G4) waarin het levensmiddelenwinkels werd toegestaan niet alleen alcohol te verkopen, maar ook alcohol te schenken. De horeca zou de kans krijgen óók in de horecalokaliteit alcohol voor thuisgebruik te verkopen.

b. Retailagenda

In de zogenaamde *Retailagenda*² is opgenomen dat nieuwe winkelconcepten worden bevorderd, maar die moeten – zo staat uitdrukkelijk vermeld - passen binnen de bestaande wettelijke kaders, zoals de Drank- en Horecawet. In de *Retailagenda* staat echter óók dat er in 12 gemeenten (Alkmaar, Ede, Goes, Helmond, Leidschendam-Voorburg, Midden-Drenthe (Beilen), Oss, Roosendaal, Rotterdam, Sluis, Zeist en Zwolle) pilots komen met soepeler regels voor winkelgebieden. De achtergrond van deze zogenaamde pilot ‘Verlichte regels winkelgebieden’ is de vitalisering van de binnensteden. De deelnemende gemeenten hebben in 2015 in een startnotitie hun globale plannen en wensen bekend gemaakt³. Daaruit bleek dat in sommige gemeenten de uitwerking van deze pilot – ondanks de bepaling in de Retailagenda dat gewerkt moest worden binnen de wettelijke kaders – toch in strijd met de Drank- en Horecawet zouden kunnen zijn. Inmiddels blijkt dat inderdaad het geval te zijn. Zo hebben de gemeente Zwolle en de gemeenten Oss in het kader van deze pilot de verstrekking van wijn in boekhandels toegestaan. Ook is het een kaas- en notenwinkel in een van de deelnemende gemeenten toegestaan wijn te laten proeven. De gemeente heeft er een gedoogbesluit voor opgesteld.

Eveneens in het kader van de *Retailagenda* werden tussen het ministerie van Economische Zaken en 31 gemeenten zogenaamde RetailDeals afgesproken. Het lijkt thans erop dat in het kader daarvan geen ‘blurring-initiatieven’ zijn ondernomen.

c. VNG-pilot ‘Mengvormen winkel/horeca’

Tot slotte: De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) heeft eind oktober 2015 alle gemeenten uitgenodigd⁴ deel te gaan nemen aan een één jaar durende pilot waarbij gemeenten en ondernemers met mengvormen van horeca en retail gaan experimenteren.

De VNG deed het in eerste instantie voorkomen alsof de pilot slechts betrekking heeft op een inventarisatie en een onderzoek naar de gewenste situatie. Op de website van de VNG werd niet vermeld dat er geëxperimenteerd zal gaan worden, noch dat de Drank- en Horecawet overtreden zou gaan worden. Integendeel zelfs. De VNG schreef uitdrukkelijk dat “de regels in het kader van de volksgezondheid en de openbare orde in acht zullen worden genomen.” Dat de plannen op de website van de VNG vorig najaar onjuist werden weergegeven had wellicht te maken met het feit dat staatssecretaris Martin van Rijn eerder de Tweede Kamer al had laten weten dat niet naleven van de functiescheidingsregels van de Drank- en Horecawet tot overtreding van de wet leidt en dus niet kan worden gedoogd.

Toen duidelijk werd dat de VNG de gemeenten tòch bleek op te roepen om blurring-activiteiten in strijd met de Drank- en Horecawet te gedogen, stelden zowel Marith Volp⁵ als Henk van Gerven⁶ Kamervragen. Dat leidde ertoe dat staatssecretaris Van Rijn op 18 januari 2016 een brief⁷ zond naar

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 34000-VII nr. 36.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 27838 nr. 13.

³ <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/experimenten/verlichte-regels-winkelgebieden/publicaties/startnotitie-pilot-verlichte-regels-winkelgebieden>

⁴ <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/nieuws/vng-start-pilot-mengvormen-winkelhoreca>

⁵ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2015Z22667&did=2015D45989>

⁶ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2015Z22515&did=2015D45759>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/01/18/brief-aan-vng-over-pilot-blurring>

de voorzitter van de VNG waarin hij in zeer scherpe bewoordingen liet weten de plannen onaanvaardbaar te vinden en verzocht de voorgenomen pilot niet door te laten gaan. Die brief is inmiddels door de VNG-voorzitter beantwoord⁸. De VNG-voorzitter laat daarin (overigens foutief) weten dat gemeenten geen verantwoording hoeven af te leggen aan de staatssecretaris voor het starten van deze pilot.

Inmiddels zijn er zo'n 40 gemeenten die aan deze pilot deelnemen⁹. Enkele zijn al gestart, de meeste andere starten binnenkort. Per gemeente participeren tot maximaal 25 ondernemers. Een en ander houdt in dat er in totaal zo'n 1.000 ondernemers deelnemen. Gemeenten gaan tijdens de pilot zelf onderzoeken of er sprake is van een eventuele toename van alcoholgerelateerde problematiek. Het grote verschil met de pilots in het kader van de *Retailagenda* is dat deze pilot is opgezet om activiteiten te ontwikkelen in strijd met de Drank- en Horecawet. Bovendien is het een zeer omvangrijke pilot met zo'n 1.000 deelnemende ondernemers. Verder is er geen sprake van onafhankelijk onderzoek naar de effecten voor de gezondheid en de openbare orde.

2. Standpunt Plasterk, Van Rijn en Kamp

a. Plasterk: vasthouden aan bestaande Drank- en Horecawet bij plannen G4

Het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP heeft als reactie op de plannen van de G4 in de *Agenda Lokale Democratie* een brief geschreven aan minister Ronald Plasterk, waarin zij haar zorgen uitte over de mogelijke gevolgen van deze pilot. Plasterk heeft STAP daarop direct per brief (d.d. 12 februari 2015) laten weten dat er inderdaad bezwaren kleven aan de voornemens van de G4. Hij gaf aan dat de plannen van de G4 m.b.t. de Drank- en Horecawet niet zullen worden opgenomen in de zogenaamde Experimentenwet gemeenten, waardoor de voorgenomen pilot geen wettelijke basis heeft kunnen krijgen.

b. Van Rijn: iedere gedoogpilot overtreding van de wet

STAP heeft zich op 15 april 2015 ook gewend tot staatssecretaris Martien van Rijn, verantwoordelijk voor de Drank- en Horecawet. In zijn reactie geeft de staatssecretaris aan dat de blurring-verboden in de Drank- en Horecawet zijn opgenomen ter bescherming van de openbare orde, om het aantal verkooppunten van alcohol te beperken en de consument (o.a. jongeren en verslavingsgevoelige mensen) te beschermen voor de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik. Hij geeft aan dat het gedogen van deze verboden onder de huidige wet niet mogelijk is en dat iedere gedoogpilot dan ook een overtreding is van de wet. Op 19 juni 2015 meldt Van Rijn dit standpunt ook in een brief aan de Tweede Kamer¹⁰. Hij geeft daarin aan samen met zijn collega van EZ te inventariseren welke problemen er nu eigenlijk concreet door gemeenten, retail en horeca ervaren worden. De mogelijke knelpunten zal hij in beeld brengen en meenemen bij de evaluatie van de Drank- en Horecawet in 2016. Hij geeft uitdrukkelijk aan dat wat hem betreft de volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid daarbij voorop staan. Tot slotte doet Van Rijn in zijn eerder genoemde brief van 18 januari 2016 aan de voorzitter van de VNG een niet mis te verstane oproep aan de VNG om te stoppen met de pilot. Die weigert dat.

De vraag is of Van Rijn – nu de VNG-pilot inmiddels is gestart - stappen gaat ondernemen tegen de gemeenten die aan de VNG-pilot deelnemen en daarmee blurring-activiteiten gedogen in strijd met de Drank- en Horecawet. In de brief van Van Rijn aan de VNG liet hij weten “dat met het accepteren van het medebewind ten aanzien van de Drank- en Horecawet gemeenten verantwoordelijkheid hebben genomen voor de doelstellingen van de wet, zowel op het gebied van volksgezondheid, als op die van de openbare orde. Het medebewind legt de verantwoordelijkheid bij gemeenten om naar

⁸ <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/nieuws/vng-reactie-op-brief-van-rijn-over-pilot-mengvormen-horeca>

⁹ De VNG weigert bekend te maken welke gemeenten deelnemen.

¹⁰ Kamerstukken II 2014-2015, 27565, nr. 135.

de Drank- en Horecawet te handelen. Een oproep tot overtreden van de wet past uitdrukkelijk niet binnen die verantwoordelijkheid.”

c. *Kamp: andere belangen dan economische dienen als uitgangspunt*

Minister Henk Kamp laat in zijn brief over toekomstbestendige wet- en regelgeving in het kader van het Innovatiebeleid van 20 juli 2015¹¹ de Tweede Kamer weten dat zal worden verkend of bepaalde belemmeringen in de Drank- en Horecawet voor het combineren van detailhandel en horeca kunnen worden weggenomen, maar hij schrijft er nadrukkelijk ook bij dat hierbij de belangen van volksgezondheid, openbare orde en veiligheid als uitgangspunt dienen. Kamp geeft dus inmiddels – net als eerder Van Rijn - aan dat andere belangen dan economische zwaar wegen. Verder wordt in die brief herhaald dat in de Retailagenda is opgenomen dat er alleen binnen de wettelijke kaders geëxperimenteerd mag worden.

3. De kern van de Drank- en Horecawet

Alcohol is een riskant genotmiddel, waardoor veel overheden de verkoop binden aan duidelijke wettelijke voorschriften. Er bestaat dan ook vrijwel geen land op de wereld zonder wetgeving rondom alcohol. De wetgeving is vooral gericht op beperking van de beschikbaarheid, zeker voor jongeren.

Het belangrijkste doel van de Nederlandse wetgeving is om schade vanuit het oogpunt van de volksgezondheid te beperken. Daarom is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport formeel de eerste verantwoordelijke voor deze wet. De historie van de alcoholwetgeving in Nederland gaat terug tot 1881. Toen kwam de eerste Drankwet tot stand die vooral was gericht op het tegengaan van openbare dronkenschap. In 1964 werd de huidige Drank- en Horecawet aanvaard. Deze wet werd sindsdien enkele malen grondig herzien. Voor het laatst was dat in 2014 bij de invoering van de leeftijdsgrens van 18 jaar.

De belangrijkste uitgangspunten van de wet zijn:

a. *De vergunningplicht*

Om het verstrekken verantwoord te laten geschieden is voor de uitoefening van het horecabedrijf en voor de verkoop van sterke drank (gedistilleerd met 15% alcohol of meer) in slijterijen een vergunning nodig van de burgemeester. Om een horeca- of slijtvergunning te krijgen moeten de leidinggevenden van de onderneming aan enkele eisen voldoen. Zij mogen de laatste vijf jaar geen ernstige misdaden hebben begaan of vaker veroordeeld zijn voor minder ernstige misdrijven, bijvoorbeeld rijden onder invloed. Bovendien moeten zij in het bezit zijn van een Verklaring Sociale Hygiëne (cursus veilig en verantwoord verstrekken). De ondernemer en de andere leidinggevenden moeten tenminste 21 jaar oud zijn. Veel gemeenten maken bij de vergunningverlening gebruik van de mogelijkheid een BIBOB-toets uit te voeren waarmee wordt nagegaan of er gevaar dreigt dat de vergunning door de aanvrager wordt misbruikt.

Levensmiddelenwinkels mogen zwak-alcoholhoudende dranken (bier, wijn en mixdranken met minder dan 15% alcohol) verkopen en hebben daar geen vergunning voor nodig. Wel is de verkoop aan regels gebonden en kan het recht om zwak-alcoholhoudende dranken te verkopen worden ingetrokken (zogenaamde 3 strikes out bepaling). Levensmiddelenwinkels mogen geen sterke drank verkopen.

Niet-levensmiddelenwinkels (zoals kledingzaken en boekhandelaren) en dienstverleners (zoals kappers, schoonheidssalons, garages) mogen volgens de Drank- en Horecawet helemaal géén alcoholhoudende drank verkopen.

¹¹ Brief minister EZ van 20 juli 2015, met bijlage. Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving.

b. Verschil tussen winkel en horeca wat betreft alcohol

Het is niet toegestaan om in een horecalokaliteit detailhandelsactiviteiten uit te oefenen, net zomin als het is toegestaan om in een slijterij of levensmiddelenwinkel alcohol te schenken. Het schenken van koffie en fris is overigens wel toegestaan in een levensmiddelenwinkel.

Dit verschil in de drankwetregelgeving tussen horeca en winkel is destijds ingevoerd omdat door functiesplitsing het horecabezzoek kon worden beperkt. De wetgever wilde vooral voorkomen dat burgers boodschappen moesten doen in een horecabedrijf.

Goed om te weten: onder voorwaarden kan er nu al in de horeca detailhandel plaatsvinden!

De Drank- en Horecawet kent voor de horeca twee belangrijke uitzonderingen op de strikte functiescheidingsregels. Die luiden sinds 2013 als volgt:

- Het is horeca-ondernemers toegestaan om een winkel in hun bedrijfspand te hebben maar dan wel in een speciale ruimte. Het winkeldeel moet wel te bereiken zijn zonder door een ruimte te hoeven gaan waar alcohol wordt geschonken en opgeslagen. Er mag in zo'n horecawinkeltje alleen zwak-alcoholhoudende drank verkocht worden als er uitsluitend drank en/of levensmiddelen worden verkocht.
- Er mogen overal in het bedrijfspand – dus óók in de horecalokaliteit - kant-en-klare gerechten worden verkocht (zoals de afhaal-Chinees en de afhaal-pizzeria).

c. Leeftijdsgrens 18 jaar

Sinds 1 januari 2014 is er één leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop en het schenken van alcohol. Daarvoor was de grens 16 jaar voor zwak-alcoholhoudende dranken en 18 jaar voor sterke drank. Ook geldt de 18 jaar grens voor het in bezit hebben van alcohol in voor publiek toegankelijke plaatsen (openbare weg, horeca, maar *niet* in levensmiddelenwinkels en slijterijen). De achtergrond van de nieuwe 18 jaar grens is dat alcoholgebruik voor jongeren, die nog niet volledig volgroeid zijn, extra schadelijk is. Recent onderzoek laat ook een duidelijk verband zien tussen alcoholgebruik en problemen met school, spijbelen en schooluitval.¹² Bovendien is aangetoond dat jongeren die vroeg gaan drinken méér kans hebben op verslaving op latere leeftijd¹³.

4. Bezwaren van STAP tegen het schenken van alcohol in winkels

a. Alcohol is reeds ruim voldoende beschikbaar

De nieuwe plannen leiden tot een toename van het aantal plaatsen waar alcohol wordt verkocht. Alcohol wordt voor iedereen meer beschikbaar. Onderzoek laat zien dat juist een verruiming van de beschikbaarheid van alcohol de consumptie, en daarmee de gezondheidsschade, vergroot¹⁴. Het probleem is niet dat alcohol moeilijk verkrijgbaar is of dat er te weinig horeca is. Overal zijn supermarkten, avondwinkels en cafetaria's waar je alcohol kunt kopen. En volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de gemiddelde Nederlander 5,5 cafés binnen 1 km over de weg tot zijn of haar beschikking. In de grote steden ligt dat aantal nog veel hoger, met als koploper Amsterdam, waar de gemiddelde burger 26,3 cafés heeft binnen 1 km over de weg.

b. Grotere beschikbaarheid leidt tot meer overlast en daarmee tot meer kosten voor gemeenten

Door een uitbreiding van de winkelhoreca zal er naar verwachting een toename zijn van overlast en van openbare dronkenschap overdag. Op straat, in winkels en andere publieke ruimtes zullen meer dronken jongeren, dak- en thuislozen en mensen met drankproblemen rondhangen. Dat zal niet bijdragen aan de vitalisering van de binnensteden die de gemeentebesturen voor ogen hebben.

¹² T. ter Bogt, M. van Lieshout, S. Doornwaard e.a. Middelengebruik en voortijdig schoolverlaten; twee onderzoeken naar de actuele en gepercipieerde rol van alcohol en cannabis in relatie tot spijbelen, schoolprestaties, motivatie en uitval. Utrecht, Trimbos-instituut, 2009.

¹³ B.F. Grant and D.A. Dawson. Age at onset of alcohol use and its association with DSM-IV alcohol abuse and dependence: Results from the National Longitudinal Alcohol Epidemiologic Survey. *Journal of Substance Abuse* 9 (1997) 103–110.

¹⁴ Th. Babor a.o., eds. *Alcohol; no ordinary commodity; research and public policy*. Oxford, Oxford University Press, 2010 (2nd edition).

Sterker nog: het imago van de binnenstad zal erdoor geschaad kunnen worden en voor gemeenten betekent het bovendien extra kosten.

c. Uitholling DHW-vergunningstelsel buiten de wetgever om

De kans is reëel dat gemeenten de nieuwe winkelhoreca soepeler zullen gaan behandelen dan de reguliere horeca. Men zal minder aandacht besteden aan de screening van leidinggevenden en toestaan dat wordt afgeweken van de bouwkundige vereisten. Het ziet er naar uit dat gemeenten zelfs zullen afzien van het verlenen van vergunningen en daarmee kiezen voor een gedoogbeleid. Dit is één van de redenen waarom Koninklijke Horeca Nederland de Retailagenda niet heeft willen ondertekenen¹⁵. STAP vindt dat de hier aan de orde zijnde plannen, voor zover die in strijd zijn met de wet, het uitdrukkelijke fiat behoeven van de wetgever. Het gaat immers om systematisch niet naleven van regels gesteld bij een formele wet, i.c. de Drank- en Horecawet.

d. VNG-pilot omvangrijk en zonder gedegen, onafhankelijk onderzoek

Verder vindt STAP de VNG-pilot onverantwoord omvangrijk. De Raad van State heeft eerder aangegeven dat bij het starten van pilots voorzichtigheid moet worden betracht voor wat betreft de omvang en de inhoud. Naar de mening van STAP is een pilot waaraan 1.000 ondernemers deelnemen zeer omvangrijk. Bovendien wordt de pilot niet begeleid door gedegen onafhankelijk onderzoek.

e. Grotere zichtbaarheid van alcohol voor kinderen en jongeren

Winkels zijn vrij toegankelijke plaatsen waar kinderen van alle leeftijden komen. Kinderen zullen dus vaker dan nu geconfronteerd gaan worden met alcohol en met drinkende mensen. Het aantal 'uitnodigingen' om alcohol te drinken zal dus toenemen. Ook overdag. Dat maakt het nog moeilijker dan het al is, om het alcoholgebruik onder de 18 jaar te ontmoedigen.

De vraag is ook of de leeftijdsgrens van 18 jaar door het personeel van de nieuwe winkelhoreca goed zal worden nageleefd. Het zal namelijk veelal gaan om winkelpersoneel dat het schenken 'erbij doet' en hiervoor niet of nauwelijks is opgeleid. Een groot bijkomend probleem is dat jongeren onder de 18 jaar die in een levensmiddelenwinkel alcohol in hun bezit hebben niet bestraft kunnen worden. In een horecalokaliteit kan dat wél.

f. Toename alcoholreclame en proeverijen

De grotere zichtbaarheid en beschikbaarheid van alcohol in winkels zal er naar verwachting toe leiden dat de alcoholmarketing in supermarkten zal toenemen. Alcohol wordt nu al als lokmiddel gebruikt door supermarkten om klanten te werven d.m.v. wekelijkse kortingsacties voor met name bier. De kans is groot dat er nóg meer instore promotie zal komen. Te denken valt aan extra reclamemateriaal, maar ook aan promotieteams die proeverijen van nieuwe drankjes organiseren. Dat zal jongeren, óók onder de 18 jaar, tot drinken aanzetten. De promotiemedewerkers zullen immers niet iedereen op leeftijd kunnen gaan controleren. Mensen die bewust niet drinken zullen het óók vaak moeilijk vinden om dit soort aanbiedingen af te slaan.

Volgens recente cijfers van het CBS drinkt 23,3% van de bevolking bewust niet, waarvan de helft ex-drinkers en ex-verslaafden.

g. Alcohol veroorzaakt concurrentieslag

Het is reëel te verwachten dat onderlinge concurrentie een grote druk zal leggen op het beleidsmatig beheersen van deze verruiming van de beschikbaarheid van alcohol. Winkels zullen elkaar aftroeven op assortiment en prijs waardoor het schenken van alcohol op den duur geen bijzaak blijft. De horeca

¹⁵ KHN weigert Retailagenda te ondertekenen. Misset Horeca 18 maart 2015.

zal haar openingstijden met name overdag willen verruimen als gevolg van de toename van de concurrentie door de vele winkels die alcohol aanbieden en omdat de supermarkten hun klanten alcohol laten proeven. Dat zal ertoe leiden dat de horeca vaker overdag happy hours zal gaan houden. Het gevaar dreigt ook dat tankstations zich opnieuw zullen gaan verzetten tegen het huidige verkoopverbod met als argument de toegenomen oneerlijke concurrentie.

h. Alcohol zal meer en meer een gewoon product worden, ondanks recente adviezen die alcoholgebruik als ongezond typeren

Het toestaan van schenken in winkels zal alcohol nog meer een gewoon, alledaags product maken en het drinken van alcohol nog vanzelfsprekender, alle inspanningen ten spijt om volwassenen bewust te maken van de risico's van overmatig alcoholgebruik en het promoten van alcoholvrije dranken. De kans is groot dat een toleranter houding ten aanzien van het alcohol zal leiden tot een toename van het dagelijkse alcoholgebruik en daarmee tot een toename van de nadelige gevolgen voor de gezondheid van grote aantallen mensen. Deze ontwikkeling staat in schril contrast met de toenemende overtuiging dat alcohol een voor onze gezondheid risicovol product is waarvan het gebruik ervan onder meer tot diverse vormen van kanker kan leiden. Op basis van de laatste stand van zaken heeft de Gezondheidsraad de Nederlandse bevolking zeer onlangs geadviseerd bij voorkeur geen alcohol te drinken. Voor wie wel wil drinken adviseert de Gezondheidsraad zowel volwassen mannen als vrouwen het gebruik te beperken tot 1 glas per dag¹⁶.

i. Alcohol en verkeer

Anders dan horecaondernemers en barkeepers – die zijn opgeleid en hebben ervaring - heeft het personeel van winkelhoreca er geen enkel zicht op of hun klanten die alcohol krijgen aangeboden nog moeten rijden of niet. De gevolgen laten zich raden. In het Regulier Alcohol Overlegbeleid (ROA) van VWS (april 2015) heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangegeven zich zorgen te maken over het feit dat alleen economische/financiële belangen lijken te tellen. Het ministerie refereert hierbij aan het gegeven dat de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft berekend dat 20% van het aantal slachtoffers in het verkeer voortkomen uit ongevallen waar alcohol in het spel is.

j. Druk op handhaving

Het aantal verkooppunten zal drastisch toenemen met als gevolg dat de inzet van de lokale handhaving geïntensiveerd zal moeten worden. Nu al kampen gemeenten met een gebrek aan middelen voor voldoende geschoolde toezichthouders op de naleving van de Drank- en Horecawet.

5. Bezwaren STAP tegen toestaan detailhandel in horecalokaliteiten

a. Toename overlast in uitgaansgebieden

Indien detailhandel in horecalokaliteiten wordt toegestaan buiten winkeltijden, bestaat de kans dat cafés een soort nachtwinkels worden. Dit zal leiden tot extra verkeer en dus overlast 's avonds en 's nachts in uitgaanscentra.

b. Niet-drinkers zullen naar een horecalokaliteit moeten

Indien detailhandel in horecalokaliteiten wordt toegestaan zal dat betekenen dat jongeren, maar ook mensen die bewust niet drinken (waaronder dus ex-alcoholisten) - of ze dat nu willen of niet - naar een horecalokaliteit moeten voor bepaalde aankopen. Datzelfde geldt indien in horecalokaliteiten bepaalde diensten aangeboden worden, zoals verkoop van postzegels of ov-chipkaarten. Dit is vooral een probleem als in de betreffende gemeente die goederen/diensten niet op andere plaatsen verkrijgbaar zijn.

¹⁶ Gezondheidsraad. Richtlijnen Goede Voeding 2015. Den Haag, 2015.

c. Bezoekers worden verleid tot impulsaankopen

Detailhandel in horecalokaliteiten zal eerder leiden tot impulsaankopen. Iemand die alcohol gedronken heeft zal eerder geneigd zijn goederen te kopen die hij niet van plan was te kopen. Uit het oogpunt van consumentenbescherming is detailhandel in horecalokaliteiten onwenselijk.

6. Recente ontwikkelingen

Op 31 maart 2016 heeft de Rechtbank Overijssel bepaald¹⁷ dat een gemeente niet mag gedogen met als argument dat er wordt deelgenomen aan een pilot. De SlijtersUnie had de burgemeester van Zwolle gevraagd op te treden tegen de verkoop van wijn bij boekhandel Waanders in de Broeren, maar de gemeente weigerde dat. Zwolle was juist gaan deelnemen aan de pilot 'Verlichte regels winkelgebieden' en had zich aangemeld voor de pilot 'Mengvormen winkel/horeca' van de VNG. Die pilots vond de gemeente belangrijker dan het bezwaar van de SlijtersUnie. De rechtbank vernietigde dat besluit van Zwolle. De gemeente had niet mogen afzien van handhaving omdat er wordt geëxperimenteerd in het kader van genoemde pilots. Dit omdat het binnen de Drank- en Horecawet niet mogelijk is te experimenteren met deze regelgeving.

De VNG liet in reactie op deze rechterlijke uitspraak weten¹⁸ dat die naar haar mening geen (!) belemmering vormt voor de pilot 'Mengvormen winkel/horeca'. Hierop reageerde de SlijtersUnie¹⁹ door aangifte te doen tegen de VNG. De slijters vinden dat de VNG zich schuldig maakt aan opzettelijke uitlokking van overtreding van de Drank- en Horecawet. Zij eisen dat de VNG met de pilot stopt. Maar die zegt²⁰ dat ze de pilot alleen faciliteert en verder geen bepalende en sturende rol heeft.

Ondertussen hebben zowel de SlijtersUnie als STAP diverse handhavingsverzoeken ingediend bij gemeenten die blurring toestaan. Waar dat is afgewezen is in beroep gegaan. Maar STAP heeft ook bezwaar gemaakt tegen de deelname van een supermarkt aan de pilot 'Mengvormen winkel/horeca' in Nieuwegein (volgens de pilotvoorwaarden mogen supermarkten niet aan de pilot deelnemen) en tegen het verlenen door de gemeente Hengelo (O) van een evenementenontheffing voor wijnproeverijen in een winkel. Laatstgenoemde zaak heeft STAP inmiddels gewonnen²¹.

Verder hoopt en verwacht STAP dat Van Rijn gebruik zal gaan maken van het instrumentarium dat hem ter beschikking staat in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Hij kan gemeenten dan ter verantwoording roepen en zo nodig gebruik maken van de generieke instrumenten 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging'. De opmerking van de VNG-voorzitter dat gemeenten geen verantwoording aan de staatssecretaris hoeven af te leggen is immers onjuist. Bij indeplaatsstelling neemt de naast hogere overheid de taken over. Bij schorsing en vernietiging wordt een besluit ongedaan gemaakt.

Utrecht, 20 april 2016
Ir. W.E. van Dalen, *Directeur*

¹⁷ <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2016:1078>.

¹⁸ <http://www.stap.nl/nl/nieuws/laatste-nieuws.html/3454/4794/vng-ziet-in-uitspraak-rechtbank-overijssel-geen-belemmering-voor-blurring-pilot#p3454>.

¹⁹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/slijters-doen-aangifte-tegen-vng.9530706.lynkx>.

²⁰ <http://www.gemeente.nu/Burger-Bestuur/Nieuws-in-Burger-Bestuur/2016/4/VNG-claimt-prosecco-pilot-enkel-te-faciliteren-2790351W/>.

²¹ <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2016:1326>.

Overzicht van wat de Drank- en Horecawet toestaat m.b.t. verstrekking van niet-alcoholhoudende en alcoholhoudende dranken

Soort onderneming	Mag detailhandelsverkoop?	Mag bedrijfsmatig schenken (gratis of tegen betaling) voor gebruik ter plaatse?	Mag verkoop via webshop?
Niet-levensmiddelenwinkels en dienstverleners zonder DHW-vergunning	Detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank is toegestaan in aparte levensmiddelenwinkel Detailhandelsverkoop van sterke drank is toegestaan in aparte slijterij (met sluisje) met slijterijvergunning	Schenken van niet-alcoholhoudende dranken is toegestaan Schenken van zwak-alcoholhoudende drank is toegestaan in aparte horecazaak met horecavergunning; bij evenementen evt. zonder vergunning, maar met art. 35 ontheffing Schenken van sterke drank is toegestaan in aparte horecazaak met horecavergunning	Verkoop van niet-alcoholhoudende en zwak-alcoholhoudende drank via webshop is toegestaan vanuit niet openbare besloten bedrijfsruimte
Levensmiddelenwinkels, waaronder vallen: supermarkten, snackbars, winkels die overwegend levensmiddelen of tabak verkopen, drankwinkels, warenhuizen met 15 m ² grote levensmiddelenafdeling met een gevarieerd assortiment verpakte en onverpakte eetwaren	Detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank is toegestaan Detailhandelsverkoop van sterke drank is toegestaan in aparte slijterij (met sluisje) met slijterijvergunning	Schenken van niet-alcoholhoudende dranken is toegestaan Schenken van zwak-alcoholhoudende drank is toegestaan in aparte horecazaak met horecavergunning; bij evenementen evt. zonder vergunning, maar met art. 35 ontheffing Schenken van sterke drank is toegestaan in aparte horecazaak met horecavergunning	Verkoop van alle niet-alcoholhoudende en alcoholhoudende dranken via webshop is toegestaan vanuit de slijterij
Slijterijen Horecagelegenheden	Detailhandelsverkoop van alle niet-alcoholhoudende en alcoholhoudende dranken is toegestaan Detailhandelsverkoop van gereede eetwaren is overal in het bedrijfsruimte toegestaan Andere detailhandelsverkoop (zoals olijfolie, schildereien) is alleen toegestaan in apart deel van het bedrijfsruimte (toegankelijk zonder door ruimtes te hoeven waar alcohol wordt gedronken of opgeslagen) Detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank is alleen toegestaan in apart deel van het bedrijfsruimte (toegankelijk zonder door ruimtes te hoeven waar alcohol wordt gedronken of opgeslagen) als de verkoop wordt gecombineerd met levensmiddelen, of er alleen zwak-alcoholhoudende drank wordt verkocht Detailhandelsverkoop van sterke drank is toegestaan in aparte slijterij met slijterijvergunning	Schenken van alle niet-alcoholhoudende en alcoholhoudende dranken is toegestaan	Verkoop van niet-alcoholhoudende en zwak-alcoholhoudende drank via webshop is toegestaan vanuit een niet openbare besloten bedrijfsruimte Verkoop van sterke drank via webshop is toegestaan vanuit aparte slijterij met slijterijvergunning

Dit is een samenvattend overzicht van de nationale regeling van de Drank- en Horecawet. Lokaal kunnen aanvullende verboden gelden. Aan dit schema kunnen geen rechten worden ontleend. © STAP, 2015.