

Pilot mengvormen winkel en horeca

Stand van Zaken

Ten behoeve van de Tweede Kamer commissie VWS, AO 15 februari 2017

VNG

08 februari 2017

Inleiding

Veel gemeenten ervaren in hun wettelijke verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW) dat economische belangen en belangen van winkeliers en horecaondernemers op gespannen voet staan met een aantal verboden uit de DHW.

Pilot mengvormen

In het voorjaar van 2016 is een aantal Nederlandse gemeenten, gefaciliteerd door de VNG, een pilot gestart waarbij het ondernemers tijdelijk toegestaan wordt om een mengvorm van winkel en horeca te voeren. Het doel hiervan is in de praktijk te inventariseren en te verkennen welke mengvormen onder welke voorwaarden zouden kunnen worden toegestaan. De uitkomsten van de pilot kunnen worden benut bij de eventuele herziening van de Drank- en Horecawet. De VNG treedt op als opdrachtgever voor de monitoring van de pilot en faciliteert de gemeenten in deelname. Daadwerkelijke uitvoering van de pilot gebeurt door de deelnemende gemeenten en ondernemers. Inmiddels zijn er in het kader van de monitoring een nul- en een tussenmeting uitgevoerd. De eindmeting volgt in mei 2017.

Tijdens de pilot worden door de deelnemende gemeenten bepaalde mengvormen toegestaan bij een aantal¹ van hun ondernemers. De pilot richt zich op een viertal verboden uit de DHW (zie onderstaand kader).

Wetsartikelen uit de Drank- en Horecawet waar de pilot 'Reguleren mengvormen winkels/horeca' betrekking op heeft:

- Verbod op schenken van alcohol in een winkel (artikel 12 DHW);
- Verbod op het organiseren van een proeverij van alcoholische drank (artikel 14, lid 1 DHW);
- Verbod op verkoop van producten in een horeca-inrichting (artikel 14, lid 2 DHW);
- Verbod op verkoop van alcohol in winkels (artikel 18 DHW).

Elke deelnemende gemeente bepaalt zelf welk van deze vier wetsartikelen in de eigen gemeente onderdeel uitmaken van de pilot.

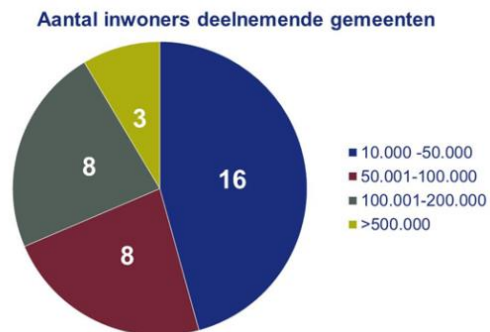
Voorwaarden

Het is van groot belang dat er gedurende de pilot zorgvuldig wordt omgegaan met het schenken van alcohol. Daarom is in samenspraak met de branches een aantal voorwaarden opgesteld waaraan de deelnemende gemeenten en ondernemers voor de duur van de pilot moeten voldoen. Zo dient men de leeftijdsgrens van 18 jaar voor het schenken van alcohol te respecteren en kennis te hebben van sociale hygiëne. Gemeenten kunnen daarbij eventueel aanvullende voorwaarden stellen aan de deelnemende ondernemers.

¹ Deze ondernemers hebben zichzelf aangemeld voor deelname aan de pilot. Er nemen per gemeente maximaal 25 ondernemers deel.

De deelnemers

Van de 46 gemeenten die zich hebben aangemeld voor de pilot zijn 35 gemeenten daadwerkelijk gestart (9% van alle gemeenten). Binnen deze groep zitten gemeenten van elke omvang, van hele kleine gemeenten tot gemeenten uit de G4. Ondertussen is één gemeente gestopt met de pilot.



Van de 448 ondernemers die zich hebben opgegeven hebben 355 ondernemers de eerste vragenlijst (nulmeting) ingevuld. De tweede vragenlijst (tussenmeting) is door 289 ondernemers ingevuld. Tot nu toe zijn er tijdens de pilot 38 ondernemers formeel afgehaakt met als belangrijkste drie redenen:

- De mengvorm bleek toch geen meerwaarde te hebben voor het bedrijf.
- Vanwege het tijdelijke karakter van de pilot.
- Wat de ondernemer wilde doen is toegestaan op grond van de DHW.

De nulmeting leert dat in meer dan **90%** van de deelnemende gemeenten gevallen (het vermoeden) van mengvormen bestond(en) voordat de pilot begon. Hierbij gaat het om kleinschalige initiatieven.

Dit past bij het beeld dat gemeenten na decentralisatie van de handhavingstaak geconfronteerd werden met mengvormen die niet in lijn waren met de DHW.

Deelnemende ondernemers moeten voldoen aan **harde voorwaarden** om overmatig alcoholgebruik en het schenken van alcohol aan minderjarigen te voorkomen. Het ter beschikking gestelde modelbesluit en de modelverklaring zijn in praktisch alle gemeenten gebruikt.

Soort mengvormen

De **hoofdactiviteit** van de deelnemende bedrijven loopt sterk uiteen. De eerste categorie deelnemers betreft drankverstrekkende horecaondernemingen en non-food winkels (artikel 14, lid 2 DHW). Deze categorie bestaat vooral uit horecazaken die bijvoorbeeld producten verkopen die ze zelf gebruiken of meubilair uit het interieur van hun zaak. Een kleinere groep bestaat uit horecazaken die alcohol verkopen voor thuisconsumptie, bijvoorbeeld door de wijn die geschonken wordt in het restaurant ook per fles te verkopen voor thuis.

De tweede en grootste categorie betreft ondernemingen (niet-horeca) die in strijd met de DHW handelen omdat ze ter plaatse alcohol schenken/verkopen, of alcohol verkopen voor consumptie thuis (artikel 12 DHW en artikel 18 DHW). Deze groep betreft hoofdzakelijk retail zoals kleding- en

boekwinkels, warenhuizen, delicatessen- en levensmiddelenwinkels, dienstverlenende bedrijven gericht op verzorging zoals kapperszaak, nagelsalon, et cetera maar ook om lunchrooms.

Van de pilotondernemingen valt een klein deel in categorie drie 'slijters en wijnhandelaren' (met slijtersvergunning) die experimenteren met onder andere het organiseren van proeverijen (artikel 14, lid 1 DHW). Hierbij geven ondernemers aan gemiddeld acht keer per jaar een proeverij te organiseren waar gemiddeld 26 mensen bij aanwezig zijn. In 80% van de gevallen gaat het om een wijnproeverij.

Waarom een mengvorm?

De redenen voor ondernemers om deel te nemen aan de pilot zijn divers en veelzijdig. De belangrijkste onderliggende waarde is het vergroten van de **klantbeleving** en het daardoor beter bedienen van de klant.

"We ontvangen groepen waarvan de tijd die besteed wordt aan shoppen erg verschilt. We willen niet iedereen doorsturen naar de koffiebar op de hoek maar in de winkel houden zodat zij misschien impulsief meer kopen".

"Gezellige winkelbeleving om internetwinkelen (wat dodelijk is voor onze onderneming) te voorkomen"

"Het is een service naar onze gasten. In de horeca hebben wij gasten, geen klanten!".

Uit de tussenmeting blijkt dat de meeste gemeenten en ondernemers ervaren dat de mengvormen **een grote bijdrage** leveren aan **klantbeleving** en **klantbinding**. Een deel van de gemeenten denkt dat het ook leidt tot meer bezoekers en meer levendigheid in de pilotgebieden. In een minderheid van de gemeenten wordt zelfs een positieve invloed verwacht op leegstand.

Een kleine meerderheid van de ondernemers ziet ook een (hele beperkte) verhoging van de omzet en stelt dat de mengvorm leidt tot een duidelijk onderscheidend vermogen ten opzichte van de concurrentie.

(Negatieve) effecten op de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid worden in de gemeenten en door de ondernemers op dit moment niet gezien. Gemeenten hebben **geen** extra handhaving in hoeven zetten voor openbare orde en veiligheid vanwege deelname aan de pilot. Ook zijn er **geen** klachten of signalen bij gemeenten binnengekomen die duiden op een nadelig effect voor de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid.

Monitoring pilot

De vraagstelling van het monitoringonderzoek luidt als volgt:

1. Wat zijn de effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca?
2. Welke (beheers)maatregelen zijn er mogelijk om de onbedoelde/ongewenste/negatieve effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca te ondervangen?

3. Welke eventuele maatregelen zijn er mogelijk om de bedoelde/gewenste/positieve effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca te versterken?
4. Met het oog op de geconstateerde effecten, welke mengvormen van winkel en horeca zijn in meerdere of mindere mate wenselijk om toe te staan/te gedogen?
5. In hoeverre is het toestaan/gedogen van de verschillende mengvormen werkbaar/uitvoerbaar voor de gemeentelijke handhaving?
6. Hoe zou een wijzigingsvoorstel van de DHW kunnen of moeten luiden, gelet op de uitkomsten van deze pilot?

Aanpak

Bij de uitvoering van de monitor en de evaluatie richten we ons in eerste instantie op het meten van de directe effecten van de mengvormen. Dit doen we door de ervaringen van de deelnemende gemeenten en ondernemers gedurende de pilot te inventariseren en daarnaast waar mogelijk kwantitatieve informatie te verzamelen (bijvoorbeeld over het aantal handhavingsverzoeken dat de gemeente heeft ontvangen). Op basis hiervan ontstaat een beeld van de effecten van mengvormen, de obstakels die men tegenkomt en de randvoorwaarden voor een toekomstige regulering van mengvormen. Daarnaast brengen we – indien meetbaar en te relateren aan de mengvormen – ook de gevolgen voor de volksgezondheid, leefbaarheid en openbare orde in kaart.

Op basis van de vraagstelling is een evaluatiekader opgesteld, waarin de onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd tot variabelen en indicatoren. Deze informatie wordt verzameld tijdens drie metingen: een nulmeting bij de start (tweede kwartaal 2016), een tussenmeting (najaar 2016) en een eindmeting (tweede kwartaal 2017). Elk van deze metingen bestaat uit een vragenlijst voor de deelnemende gemeenten, en een vragenlijst voor de deelnemende ondernemers. Van de uitkomsten van de eerste twee metingen is een beknopte rapportage opgesteld, de resultaten van de eindmeting zullen worden verwerkt in het overkoepelende eindrapport. Aanvullend worden er rond het moment van de tussenmeting telefonische interviews gevoerd met 20 gemeenten en 16 ondernemers. De uitkomsten van deze gesprekken geven meer duiding aan de uitkomsten van de vragenlijsten en zullen worden verwerkt in de eindrapportage.

Terugblik nulmeting

Het doel van de nulmeting was het in kaart brengen van deelnemende gemeenten en ondernemers, evenals de uitgangssituatie voorafgaand aan de pilot. Daarnaast is gekeken naar de voorwaarden van gemeenten en de maatregelen die ondernemers voornemens zijn te nemen, evenals de motivatie om deel te nemen aan de pilot.

Inrichting pilot

In gemeenten die meedoen aan de pilot konden ondernemers zich aanmelden om deel te nemen met hun onderneming. Daarbij heeft iedere gemeente voorwaarden gesteld aan ondernemers die worden

toegelaten tot de pilot. De volgende tabel toont een lijst met gestelde voorwaarden en hoe vaak deze voorwaarde vanuit de antwoorden voorkomt bij de deelnemende gemeenten.

Voorwaarden	% gemeenten dat deze voorwaarde stelt
Activiteiten die tijdens de pilot zijn toegestaan blijven duidelijk ondergeschikt aan de bestaande hoofdactiviteit	89%
Voor winkels: sociale Hygiëne (Instructie Verantwoord Alcoholshenken, IVA)	80%
Leeftijdscontrole (ID) bij schenken of verkoop alcohol	77%
Voor winkels: maximaal 2 glazen alcoholhoudende drank per persoon	63%
Maatregelen gericht op voorkomen van doorschenken	57%
Mengvorm draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de omgeving	37%
Onderneming is gelegen in een voor de proef aangewezen gebied	34%
Voor winkels: Sociale Hygiëne (SVH diploma)	26%
Leeftijdsgrens voor toegang	20%
Anders, namelijk... Genoemde overige maatregelen zijn: <input type="checkbox"/> Het beschikken over een openbaar toilet. <input type="checkbox"/> Nevenactiviteiten vinden plaats tijdens reguliere openingstijden. <input type="checkbox"/> Geen reclame maken voor alcoholhoudende drank <input type="checkbox"/> Geen prijsacties voor alcohol <input type="checkbox"/> Enkel het verstrekken of verkopen van zwak-alcoholhoudende drank <input type="checkbox"/> Altijd een bedrijfsleider aanwezig van ten minste 21 jaar. <input type="checkbox"/> Mengvorm moet vernieuwend concept zijn	43%

Tabel 1 Voorwaarden deelname pilot

Tabel 1 toont aan dat de meest gestelde extra voorwaarde is dat activiteiten die tijdens de pilot zijn toegestaan duidelijk ondergeschikt blijven aan de hoofdactiviteit. Verder is het merendeel van de voorwaarden gericht op verantwoord alcohol schenken. Daarnaast richt een deel van de voorwaarden zich ook op de toegevoegde waarde van de mengvorm in relatie tot zijn omgeving.

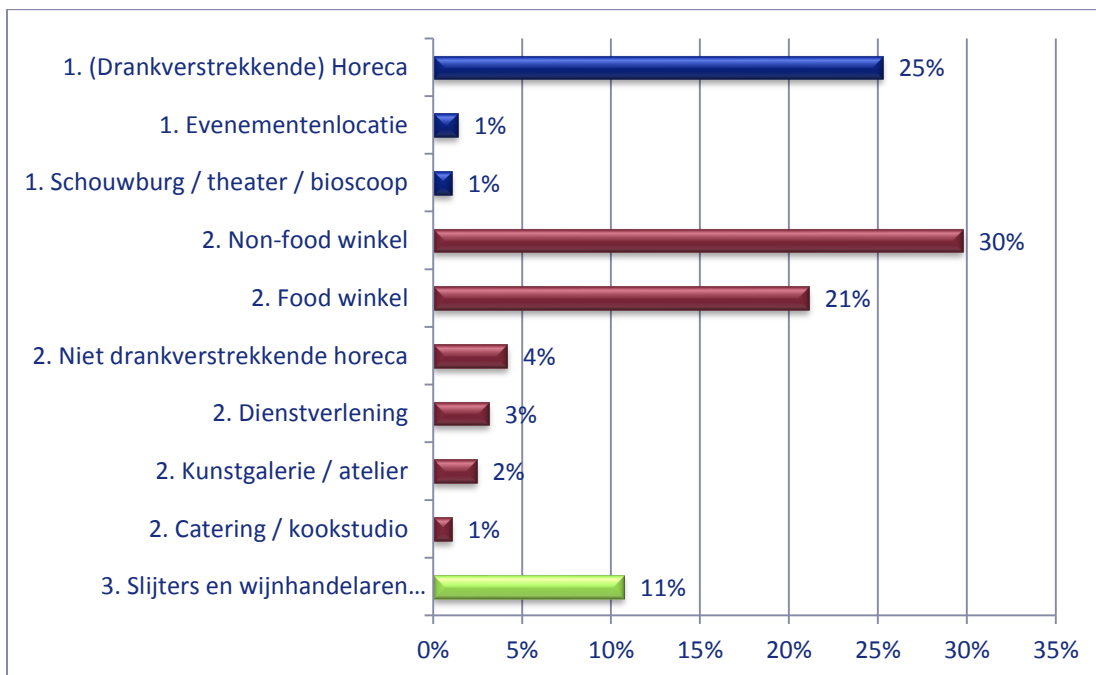
Verder geven gemeenten aan dat ze in goed overleg met de ondernemer afspraken hebben gemaakt over bijvoorbeeld 'bescheiden hoeveelheid' en dat het noodzakelijk is de hoeveelheid alcohol per klant te beperken. Hierbij wordt benadrukt dat het gaat om afspraken die gemaakt zijn op basis van wederzijds vertrouwen tussen gemeenten en ondernemers, aangezien controleren hierop lastig is. Ook geeft een aantal gemeenten aan dat ten tijde van de nulmeting de voorwaarden nog in ontwikkeling waren en dus nog niet waren vastgesteld.

Deelnemende ondernemers in beeld

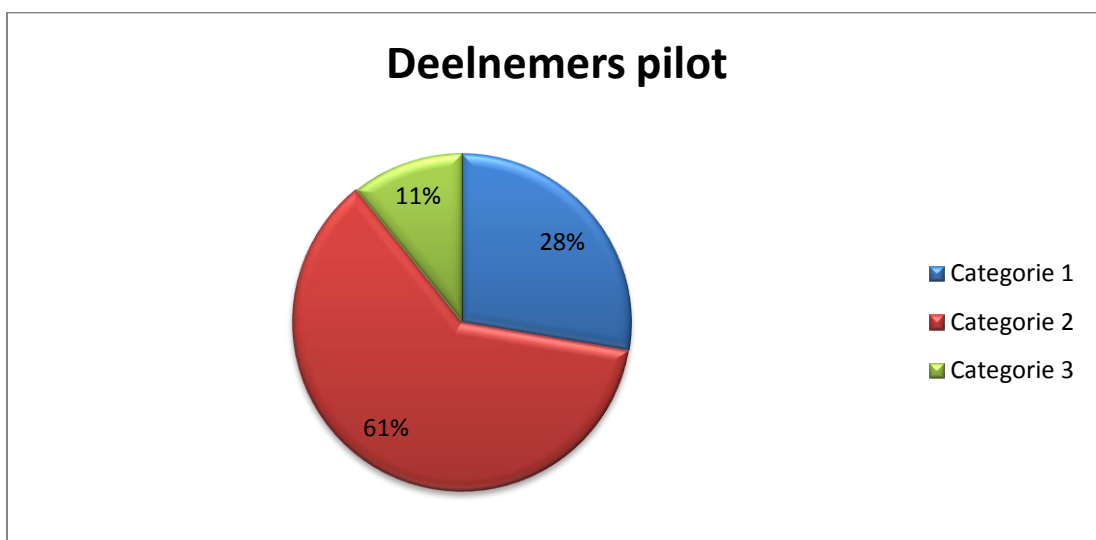
De ondernemingen die deelnemen aan de pilot zijn voornamelijk kleine organisaties met minder dan vijf medewerkers in dienst (57% van de deelnemers). De twee na grootste groep van 21% heeft zes tot tien medewerkers. Er is een aantal uitschieters, vijf ondernemers hebben meer dan 100 medewerkers in dienst.

Figuur 1 laat zien dat de hoofdactiviteit van de deelnemende bedrijven sterk uiteenloopt. De grootste groepen deelnemers betreffen drankverstrekkende horecaondernemingen (categorie1), non-food en

food winkels (categorie 2) en slijters en wijnhandelaren (categorie 3). Daarnaast doen warenhuizen, dienstverlenende bedrijven gericht op verzorging (kapperszaak, nagelsalon, et cetera) en niet-drankverstrekkende horecazaken mee. In categorie 2 is er sprake van ondernemers die vanuit hun hoofdactiviteit voorheen geen alcohol schonken of verkochten en dat tijdens de pilot wel doen.



Figuur 1 Hoofdactiviteit pilotondernemingen



Kenmerken van mengvormen

Vervolgens is ondernemers gevraagd welk type nevenactiviteit zij uitvoeren tijdens de pilot. Daarbij konden ondernemers ook aangeven dat zij meerdere nevenactiviteiten uitvoeren. Hun antwoorden zijn weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Nevenactiviteit pilotondernemingen

Maatregelen voor het uitvoeren mengvorm

Ondernemers is gevraagd welke *aanvullende* maatregelen zij (gaan) nemen om de genoemde nevenactiviteit tijdens de pilot op een verantwoorde wijze uit te voeren.² De volgende maatregelen worden het meest genoemd:

- Leeftijdsgrens van 18 jaar voor schenken alcohol
- Plaatsen van stickers over leeftijdsgrens
- Het stellen van max. aantal alcoholische consumpties
- Het volgen van de Instructie Verantwoord Alcoholschenken (IVA)
- Het behalen van een diploma sociale hygiëne (SHV)

Deelnemers die als nevenactiviteit alcohol gaan schenken of verkopen is gevraagd een nadere toelichting te geven op de maatregelen die ze nemen om alcoholconsumptie door minderjarigen en om overmatige alcoholconsumptie te voorkomen.

Wat betreft alcoholconsumptie door minderjarigen geven deelnemers aan te vragen naar leeftijd en legitimatie bij schenken dan wel verkopen van alcohol. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van

² Maatregelen die ondernemers reeds nemen om hun hoofdactiviteit op verantwoorde wijze uit te voeren vallen hier niet onder.

stickers en bordjes om aan te tonen dat er geen alcohol wordt geschonken aan minderjarigen. Ondernemers geven aan zelf goed op te letten en strikt de regels toe te passen. Daarnaast geven veel ondernemers aan dat hun doelgroep geen minderjarigen betreft en dat deze ook niet in de winkel komen. (denk aan een meubelzaak, een dames- of herenmodezaak, delicatessenzaak, kookstudio et cetera).

Vergelijkbare antwoorden worden gegeven met betrekking tot het voorkomen van overmatig alcoholgebruik. Het gaat om zelf goed opletten en hoeveelheden bepalen (op basis van gezond verstand). Veruit het meest wordt het antwoord gegeven maximaal één of twee alcoholische consumpties per klant of bezoeker te verstrekken. Verder worden de standaard IVA / SVH regels genoemd en goede instructie aan het personeel.

Vervolg

Met de analyse van de tussenmeting is de tweede fase van het onderzoek afgerond.

Om de resultaten goed te kunnen duiden zijn in de maanden oktober 2016 tot en met januari 2017 (telefonische) interviews afgenomen bij twintig gemeenten en zestien ondernemers. Daarnaast zijn enkele deelnemende ondernemers en gemeenten bezocht om een preciezer beeld te krijgen van hoe de pilot in de praktijk wordt ervaren. Deze resultaten zullen meegenomen worden in het eindrapport. Ook heeft begin februari een bestuurlijke bijeenkomst plaatsgevonden waar de eerste beelden van de tussenmeting zijn gepresenteerd. De eindmeting vindt plaats in mei 2017, waarna de eindrapportage in juni aan de VNG zal worden opgeleverd.

