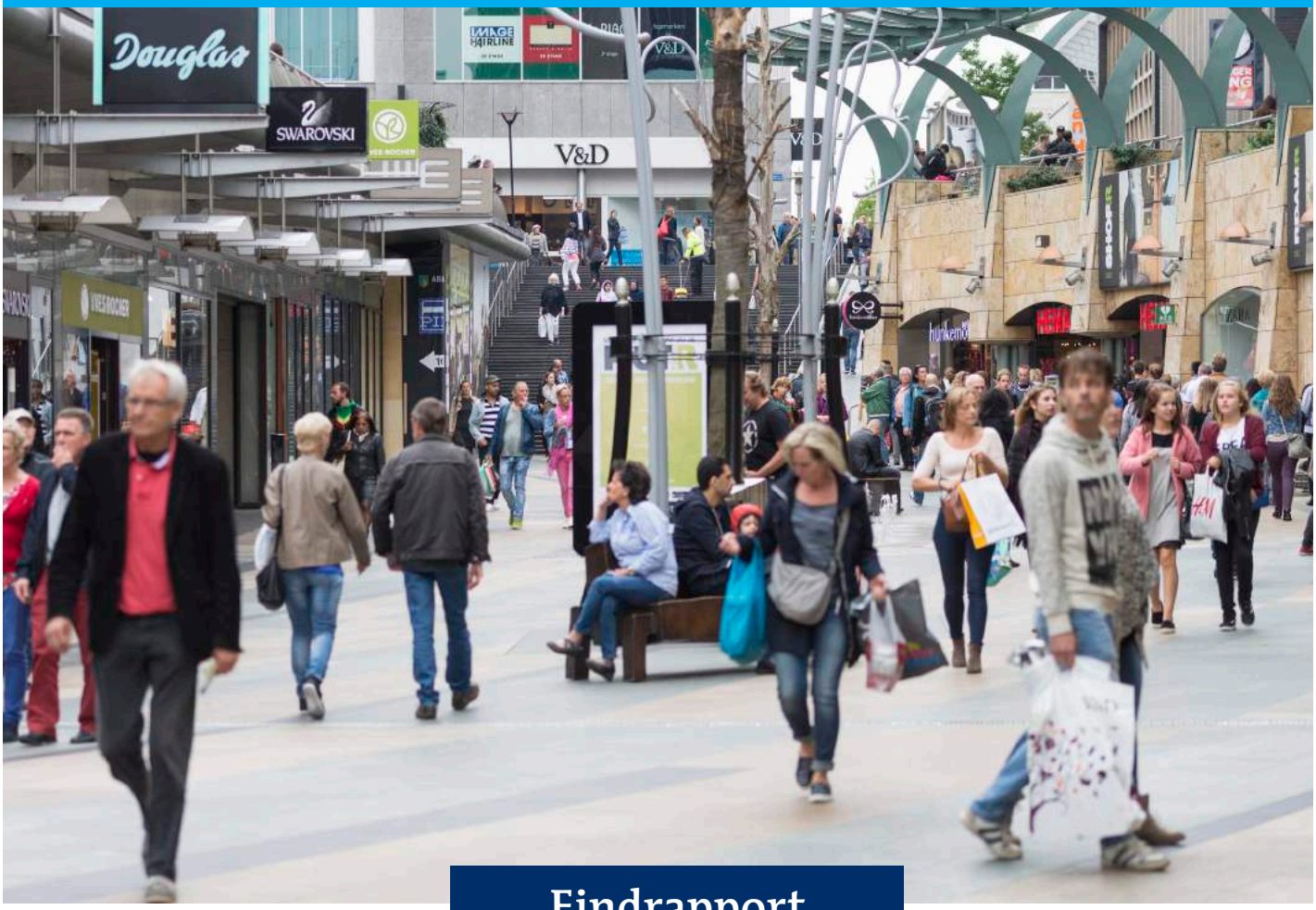


Eindrapport

Pilot mengvormen Drank- en Horecawet

Een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden

Berenschot

9 augustus 2017 | 53536

EINDRAPPORT

Pilot mengvormen Drank- en Horecawet

Een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden

Emma Zwaveling
Martin Slot
Andre Oostdijk

16 augustus 2017 | 53536

Inhoud

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 6

Inleiding 8
Pilot mengvormen 8
Monitoronderzoek 8
Deelnemers 9
Maatregelen in het kader van de volksgezondheid 9
Uitvoerbaarheid voor gemeentelijke handhaving 10
Ervaren effecten van het toestaan van mengvormen 11
Wenselijkheid verschillende mengvormen in aangepaste DHW 11
Aanbevelingen: Elementen voor wetswijziging 12

DEEL 1 Vraagstelling, Proces en Deelnemers 14

2. Omschrijving van de opzet pilot en aanpak monitoronderzoek 16

2.1 Inleiding 17
2.2 Context en aanleiding 17
2.3 Achtergrond pilot 'Reguleren mengvormen winkels/horeca' 18
2.4 Onderzoeksvragen 19
2.5 Onderzoeksverantwoording 20
2.6 Leeswijzer 21

3. Deelnemers 22

3.1 Deelnemende gemeenten 24
3.2 Deelnemende ondernemers 24

DEEL 2 Onderzoeksvragen 1-4 28

4. Onderzoeksvraag 1 30

4.1 Voorwaarden voor deelname 31
4.2 'Ondergrens' 33
4.3 Inrichting pilot binnen de gemeente 33
4.4 Reflectie op de gestelde voorwaarden door gemeenten 34
4.5 Reflectie op gestelde voorwaarden door ondernemers 35
4.6 Samenvatting en conclusies 37

5. Onderzoeksvraag 2 38

5.1 Toezicht en handhaving tijdens de pilot 40
5.2 Capaciteit/samenwerking 40
5.3 Uitvoerbaarheid gemeentelijke handhaving 41
5.4 Overtredingen/klachten 41
5.5 Samenvatting en conclusies 41

6. Onderzoeksvraag 3 42

6.1 Inleiding 43
6.2 Verwachtingen gemeenten 44
6.3 Effecten gemeenten 45
6.4 Verwachtingen ondernemers 46
6.5 Effecten ondernemers 47
6.6 Ontwikkeling van winkelgebieden 49
6.7 Versterken van effecten 50
6.8 Samenvatting en conclusie 51

7. Onderzoeksvraag 4 52

7.1 Perceptie gemeenten over wenselijkheid toestaan mengvormen 53
7.2 Perceptie ondernemers over wenselijkheid toestaan mengvormen 56
7.3 Samenvatting en conclusies. 58

DEEL 3 Onderzoeksvraag 5 60

8. Onderzoeksvraag 5 - Aanbevelingen .. 62

8.1 Inleiding 63
8.2 Lokaal afwegingskader 63
8.3 Bruikbare elementen 64

DEEL 4 Bijlagen 66

Bijlage 1. Evaluatiekader 68
Bijlage 2. Uitgebreid tijdspad pilot 72

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 1

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.

Inleiding

In het verleden zijn verschillende soorten mengvormen tussen winkel en horeca ontstaan, vaak buiten het zicht van gemeenten. Om in de praktijk zicht te krijgen op het soort mengvormen en wat er al dan niet in het kader van evaluatie van de Drank- en Horecawet toegestaan kan worden is een pilot en bijbehorend monitoronderzoek uitgevoerd.

Pilot mengvormen

In het voorjaar van 2016 is een aantal gemeenten, gefaciliteerd door de VNG, een pilot gestart waarbij het ondernemers[1] tijdelijk werd toegestaan om een mengvorm van winkel en horeca uit te voeren. Het doel hiervan was in de praktijk inventariseren welke mengvormen onder welke voorwaarden toegestaan zouden kunnen worden. De uitkomsten van de pilot kunnen worden benut bij de eventuele herziening van de DHW. De VNG heeft opgetreden als opdrachtgever voor de *monitoring* van de pilot en gemeenten in deelname gefaciliteerd. De pilot is daadwerkelijk uitgevoerd door de deelnemende gemeenten en ondernemers. De pilot richtte 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).

Monitoronderzoek

Om de uitkomsten van de pilot in kaart te brengen heeft Berenschot een monitoronderzoek uitgevoerd. Het monitoronderzoek heeft de ervaringen van de betrokken gemeenten en ondernemers met mengvormen ten tijde van de pilot in kaart gebracht, door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (beheers)maatregelen zijn er mogelijk om de onbedoelde/ongewenste/negatieve effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca te ondervangen?
2. In hoeverre is het toestaan van de verschillende mengvormen uitvoerbaar geweest voor de gemeentelijke handhaving?
3. Wat zijn de effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca in het afgelopen jaar geweest?
   a. 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?
5. Welke elementen uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt bij een eventueel wijzigingsvoorstel?

Om de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden is drie keer een vragenlijst uitgezet bij de deelnemende gemeenten en ondernemers. De vragenlijsten zijn ontwikkeld aan de hand van een vooraf opgesteld evaluatiekader en getoetst bij een klankbordgroep van gemeenten en brancheverenigingen. De nulmeting heeft plaatsgevonden in juni 2016, de tussenmeting in september/oktober 2016 en de eindmeting in april/mei 2017. Daarnaast zijn er twintig gemeenten en vijftien ondernemers geïnterviewd.

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

Deelnemers

Zesenveertig gemeenten steunen de pilot. Daarvan hebben 34 gemeenten activiteiten ontplooid en de pilot afgerond. Binnen deze groep zitten gemeenten van wisselende omvang, van kleine tot gemeenten uit de G4. Voor deelname aan de pilot hebben 448 ondernemers zich opgegeven, uiteindelijk is de eindmeting door 243 ondernemers ingevuld. De ondernemers zijn in te delen in drie categorieën[2]:

- *Categorie 1*: Drankverstrekkende *horeca* (met vergunning) die producten (food, non-food/alcoholische drank voor consumptie elders) verkoopt als mengvorm.
- *Categorie 2*: *Winkels*, dienstverlening en niet-drankverstrekkende horeca die alcohol schenken of verkopen ter plaatse of alcohol verkopen voor consumptie elders.
- *Categorie 3*: *Slijters* en wijnhandelaren met slijtersvergunning die proeverijen organiseren of alcohol schenken in hun eigen zaak.

Maatregelen in het kader van de volksgezondheid

Gedurende de pilot is het zorgvuldig omgaan met het schenken van alcohol een belangrijk aandachtspunt geweest. Daarom is in samenspraak met de branches een aantal voorwaarden opgesteld waaraan de deelnemende gemeenten en ondernemers voor de duur van de pilot moesten voldoen. Het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag resulteert in een lijst van voorwaarden die gemeenten hebben gesteld om negatieve effecten te voorkomen, het percentage van de gemeenten dat die voorwaarde heeft opgenomen en de praktische uitwerking ervan weergeven in volgende tabel.

VOORWAARDEN/MAATREGELEN	%[3]	VOORBEELDEN VAN PRAKTISCHE UITWERKING VAN DE VOORWAARDE
Nevenactiviteit is ondergeschikt aan bestaande hoofdactiviteit.	91%	Getoetst bij aanvraag (beschrijven concrete activiteiten)/opgenomen in besluit of verklaring of als voorwaarde/door controle of toezicht/enkel reguliere klanten/mag geen zelfstandige klanten trekken/maximaal 20% WVO met een maximum van 150 m²/korte looptijd verzekert kleinschaligheid.
Winkels: Instructie verantwoord alcohol schenken.	74%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/gezamenlijke cursus bij startbijeenkomst/IVA-module van VNG/Certificaat kunnen tonen bij controle.
Leeftijdscontrole (ID) bij schenken of verkoop alcohol.	71%	Tonen van ID bij verkoop/ Stickers op de ruiten/ Opgenomen als voorwaarde, verklaring toelating of (gedoog)besluit/BOA houdt hier toezicht op/ondernemers moeten dit zelf inschatten/ zelfde als bij Horeca, standaard handhaving.
Winkels: maximaal twee glazen alcoholhoudende drank per persoon.	69%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/benadrukt bij startbijeenkomst/ enkel opgenomen voor slijters om ondergeschiktheid te borgen/Er wordt bij het aanbod voor alcoholhoudende drank aan een persoon tevens een alcoholvrij alternatief aangeboden.
Maatregelen gericht op voorkomen van doorschenken.	57%	Niet schenken aan reeds beschonken klanten opgenomen in besluit/voorwaarde maximaal twee glazen/ondernemer zelf verantwoordelijk/steekproefcontrole BOA.
Onderneming is gelegen in een aangewezen gebied.	40%	Vastgesteld welk gebied: voornamelijk binnenstad, of juist bij grote steden in minder populaire wijken.
Mengvorm draagt bij aan aantrekkelijkheid omgeving.	34%	Ter beoordeling ondernemingscommissie/bij aanmelding proef.
Winkels: Sociale Hygiëne (SVH-diploma).	34%	Gesteld als voorwaarde/certificaat tonen bij controle/Opgenomen in beleid.
Geen reclame maken voor de nevenactiviteit.	26%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/in verklaring wordt op gecheckt/gehandhaafd.
Leeftijdsgrens voor toegang.	17%	Minderjarigen niet toelaten als er alcohol wordt geschonken, bijvoorbeeld bij een proeverij.

2 Zie voor uitleg bovenstaande categorieën pagina 18 t/m 21.

3 Het percentage gemeenten dat deze heeft gesteld aan de deelnemende ondernemers.

De deelnemers aan de pilot zijn zich ervan bewust dat zorgvuldig moet worden omgegaan met het schenken van alcohol, met name vanuit het perspectief van volksgezondheid. Gemeenten en ondernemers onderschrijven dat het stellen van goede voorwaarden hiervoor cruciaal is en nemen deze dan ook serieus. Gemeenten geven daarbij aan een *ondergrens* te stellen. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten graag de ruimte bieden aan ondernemers, maar dat er een grens bestaat tot hoever die ruimte moet reiken.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot maatregelen in het kader van de volksgezondheid om negatieve effecten te ondervangen zijn als volgt.

- *Conclusie 1*: Gemeenten en ondernemers hebben de gestelde voorwaarden zeer serieus genomen en bevestigen dat goede maatregelen cruciaal zijn om de zogenoemde ondergrens te bewaken en zorgvuldig om te gaan met het schenken van alcohol ten behoeve van de volksgezondheid.

- *Conclusie 2*: de volgende maatregelen zouden volgens een meerderheid van de gemeenten (percentage is er achter genoemd) in ieder geval voor alle ondernemers die een mengvorm willen uitvoeren terug moeten komen in een eventueel aangepaste DHW:
  - Leeftijdscontrole bij schenken/verkoop (89%).
  - Ondergeschiktheid aan hoofdactiviteit (81%).

  Daarnaast zijn de volgende maatregelen specifiek voor categorie 2 nodig:
  - Instructie Verantwoord Alcohol schenken (IVA), (71%).
  - Maatregelen gericht tegen doorschenken (68%).
  - Maximaal twee glazen alcohol per persoon (59%).
  - Sociale Hygiëne Diploma (SVH), (59%).

Uitvoerbaarheid voor gemeentelijke handhaving

Toezicht en handhaving was een belangrijk onderdeel van de pilot. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is onderzocht hoe de gemeenten hun toezicht tijdens de pilot hebben georganiseerd, of dit uitvoerbaar is gebleken voor de gemeentelijke handhaving en of er overtredingen zijn geconstateerd.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de uitvoerbaarheid voor de gemeentelijke handhaving zijn:

- *Conclusie 1*: toezicht op de pilot paste bij het grootste deel van de gemeenten binnen het bestaande beleid op toezicht, de bestaande capaciteit voor toezicht en de bestaande vorm van uitoefenen van toezicht. De vorm van toezicht is voor een groot deel georganiseerd op basis van periodiek of steekproefsgewijs bezoeken.

- *Conclusie 2*: toezicht op de pilot wordt door een ruime meerderheid van gemeenten (79%) als uitvoerbaar gezien.

- *Conclusie 3*: er zijn slechts enkele overtredingen geconstateerd tijdens de pilot, In 91% van de gevallen zijn er geen overtredingen geconstateerd. Deze overtredingen hebben niet geleid tot (noodzaak tot) handhavend optreden van de gemeente.

Ervaren effecten van het toestaan van mengvormen

Deelnemende gemeenten en ondernemers hebben overwegend positieve effecten ervaren. Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag zijn de ervaren effecten gemeten aan de hand van drie indicatoren: het effect op de ontwikkeling van (winkel)gebieden, het effect op de bedrijfsvoering van ondernemers en het effect op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de ervaren effecten[4] als gevolg van het toestaan van mengvormen zijn als volgt.

- *Conclusie 1*: het grootste deel van de gemeenten en ondernemers ziet effect op de ontwikkeling van winkelgebieden door meer ruimte te geven aan ondernemers om ondernemerschap te tonen waardoor ondernemers meer beleving aan winkelende klanten of bezoekers van horeca/slijters kunnen bieden. Ook heeft de pilot geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en (daardoor) meer levendigheid in de betreffende winkelgebieden.

- *Conclusie 2*: het grootste deel van de drie categorieën ondernemers ziet effect op de ontwikkeling van hun bedrijfsvoering. Een creatief en nieuw concept, of uitbreiding van het huidige concept, resulteert in meer klantbeleving met als gevolg meer klantbinding en een groter onderscheidend vermogen ten opzichte van concurrenten (het nét iets extra's te kunnen bieden).

- *Conclusie 3*: gemeenten en ondernemers hebben geen negatieve effecten gezien/geobserveerd tijdens de pilot op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

Wenselijkheid verschillende mengvormen in aangepaste DHW

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag is onderzocht in hoeverre de deelnemende gemeenten en ondernemers de verschillende type mengvormen wenselijk vinden om eventueel toe te staan in een aangepaste DHW.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de wenselijkheid van de verschillende mengvormen zijn:

- *Conclusie 1*: de overgrote meerderheid van zowel gemeenten (88%) als ondernemers (gemiddeld 81% over de drie categorieën) is ervan overtuigd dat mengvormen gecontinueerd zouden moeten worden in een aangepaste DHW.

- *Conclusie 2*: alle mengvormen waarbij niet-alcohol gerelateerde producten worden verkocht als nevenactiviteit worden door een ruime meerderheid van gemeenten (>70%) als positief beoordeeld.

- *Conclusie 3*: het schenken van alcohol om te proeven, of het organiseren van proeverijen bij slijters of wijnhandelaren wordt door een ruime meerderheid (>75%) van gemeenten en ondernemers als positief beoordeeld.

- *Conclusie 4*: daar waar het schenken of verkopen van alcohol in het verlengde ligt van de hoofdactiviteit is er veel draagvlak bij gemeenten voor mengvormen. Bijvoorbeeld de cappuccinobar die wel tegen betaling een likeurtje schenkt, maar dan weer niet gratis. De slijter die gratis laat proeven, maar niet tegen betaling schenkt. De boekwinkel die een glaasje wijn schenkt bij een boekbespreking, maar niet structureel wijnflessen verkoopt. De fairtrade winkel die flessen wijn verkoopt, maar weer niet de fairtrade winkel die tegen betaling in de winkel schenkt.

- *Conclusie 5*: er is minder draagvlak bij gemeenten voor mengvormen van categorie 2 (gemiddeld 47%) en categorie 3 (47%) die leiden tot drankverstrekkende horeca door tegen betaling alcohol te schenken.

4 Dit is op basis van een inschatting van de respondenten, er is niet uit de antwoorden gebleken dat hier een kwantitatieve analyse aan ten grondslag ligt.

Aanbevelingen: Elementen voor wetswijziging

Als onderzoeksbureau hebben we geen oordeel over het wel of niet aanpassen van de DHW. Wel zien we een aantal elementen uit de pilot die bij een mogelijke aanpassing zouden kunnen worden meegenomen. Deze elementen geven antwoord op de vijfde onderzoeksvraag en zijn tevens onze aanbevelingen. Het is een gegeven dat mengvormen zich voordoen in Nederland, deze elementen kunnen bijdragen aan het reguleren daarvan. Volgend uit de eerdere conclusies zou bij aanpassing DHW rekening gehouden kunnen worden met de volgende elementen.

Gepaste mate van ondernemerschap

Gemeente en ondernemers deden mee aan de pilot om ondernemers meer mogelijkheden te bieden voor ondernemerschap. Hierbij zijn gemeenten en ondernemers ervan overtuigd dat de mengvorm niet de overhand moet krijgen, maar ondergeschikt moet blijven aan de hoofdactiviteit.

Ondernemers en gemeenten is gevraagd welke elementen zij bruikbaar achten om te verbinden aan het begrip ondergeschiktheid. Voor hen zijn hierbij de volgende elementen bruikbaar:

- Een maximale verhouding van het vloeroppervlak.
- Een maximale verhouding van de omzet.
- De omvang van de voorraad alcohol.
- De frequentie van activiteiten wanneer het gaat om een evenement.

Er is in de antwoorden van deelnemers geen eenduidig beeld hoe deze elementen geoperationaliseerd zouden moeten worden.

Klantbeleving vergroten

Het vergroten van de klantbeleving van de klanten of gasten blijkt het belangrijkste effect van het toestaan van mengvormen volgens gemeenten en ondernemers. Bij het toestaan van mengvormen om de klantbeleving te vergroten spelen verschillende elementen een rol:

- Mengvormen in het *verlengde van de hoofdactiviteit* hebben meer draagvlak dan mengvormen die daar verder vanaf staan.

- Mengvormen waarbij *geen alcohol* betrokken is als nevenactiviteit leiden niet tot discussie over toename alcohol verkoop.

- Voor categorie 2 en 3 kunnen in een lokaalafwegingskader keuzes worden gemaakt over het *gratis of tegen betaling schenken van alcohol*. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten er van overtuigd zijn dat categorie 2 en 3 niet op horeca moeten gaan lijken door alcohol per glas te gaan verkopen (gemiddeld 47%).

- Voor categorie 2 (en 3) kunnen in een lokaal afwegingskader keuzes worden gemaakt over het *structureel of incidenteel schenken van alcohol*.

- Het *gratis* laten *proeven* van wijn bij een slijter of wijnhandel (categorie 3) is in principe niet anders dan het laten passen van een kledingstuk voordat dit wordt gekocht. Nu mag dat alleen op verzoek van de klant. Wanneer ondernemers uit deze categorie het proeven zouden mogen aanbieden, of consumenten kennis kunnen laten maken met het assortiment door middel van een proeverij zouden consumenten een meer weloverwogen keuze kunnen maken. Overwogen kan worden om het aantal per jaar te organiseren proeverijen aan een maximum te verbinden.

- Het lijkt dat op dit moment er binnen de pilotgemeenten vrijwel geen weerstand bestaat ten opzichte van mengvormen bij categorie 1 en categorie 3. Mengvormen bij categorie 2 (winkels etc.) roepen meer discussie op omdat deze categorie niet over een vergunning en/of aan voorwaarden hoeft te voldoen waar b.v. categorie 1 en 3 wel aan moeten voldoen.

Gelijk speelveld

Aanpassing van de DHW zou volgens deelnemende gemeenten en ondernemers niet moeten leiden tot oneerlijke concurrentie met ondernemers voor wie betreffende nevenactiviteit de hoofdactiviteit is. Dit speelt met name bij de niet-drankverstrekkende horeca (lunchrooms, koffiebars, delicatessezaken) die nu onder de tweede categorie vallen. Wanneer deze ondernemers structureel alcohol gaan schenken tegen betaling zijn zij als het ware drankverstrekkende horeca maar dan zonder de vergunningen en inrichtingseisen. Dat zou oneerlijke concurrentie creëren ten opzichte van de huidige drankverstrekkende horeca. Wanneer het om aanzienlijk ondergeschikte activiteiten gaat, zijn ook ondergeschikte voorwaarden passend, zoals bijvoorbeeld alleen de IVA in plaats van de SVH.

Negatieve effecten voorkomen

In het publieke debat bestaat de angst dat het toestaan van mengvormen een negatief effect zou hebben op de volksgezondheid doordat alcohol op sommige plaatsen beschikbaar is waar dit eerst niet was. Ook al is uit het onderzoek gebleken dat in de pilot hier geen sprake van is geweest, is het belangrijk om de hierboven genoemde belangrijke aspecten te borgen door goede voorwaarden dan wel maatregelen.

- In een lokaal afwegingskader kunnen keuzes worden gemaakt over striktheid van de *ondergrens*. Bijvoorbeeld over het type onderneming waar mengvormen toegestaan mogen worden. Bijvoorbeeld kunnen ondernemingen waar geregeld minderjarigen komen zoals supermarkten en kinderkledingwinkels worden uitgesloten. Ook kunnen bepaalde activiteiten worden uitgesloten, zoals het schenken of verkopen van sterk alcoholhoudende drank.

- Naast ondergeschiktheid zijn er een aantal *maatregelen* zinvol en uitvoerbaar gebleken die gebruikt kunnen worden om eventuele negatieve effecten te ondervangen, zoals het behalen van een IVA diploma (voor categorie 2), leeftijdscontrole bij het schenken of verkopen van alcohol en/of het schenken van bijvoorbeeld maximaal twee glazen alcohol per persoon.

- Er kan voor worden gekozen om *handhaving* op te schalen om periodiek toezicht te houden op ondernemers. Ook kan er voor worden gekozen om mengvormen op te nemen in het bestaande toezichtsbeleid waarbij in de meeste gevallen wordt gehandhaafd in het geval van een klacht of overlast of ook periodiek in het kader van toezicht en handhaving hier aandacht aan te besteden.

Ontwikkeling van winkelgebieden

Naast de wens van ondernemers om mengvormen uit te voeren zien gemeenten ook een aanzienlijke kans voor de ontwikkeling van winkelgebieden. In kleine regionale gemeenten kunnen mengvormen volgens gemeenten een aanzienlijke impuls geven aan een winkelgebied, maar ook in grote stedelijke gemeenten aan minder populaire wijken.

DEEL 1 Vraagstelling, Proces en Deelnemers

H&M
size?
REDSKINS
ecco
ESPRIT

Omschrijving van de opzet pilot en aanpak monitor-onderzoek

Hoofdstuk 2

In het voorjaar van 2016 is een aantal Nederlandse gemeenten een pilot gestart waarbij ondernemers tijdelijk toegestaan is om een mengvorm van winkel en horeca te voeren. De VNG heeft tot 1 juli 2017 gemeenten hierin gefaciliteerd. Het doel van de pilot is in de praktijk te inventariseren en te onderzoeken welke mengvormen onder welke voorwaarden kunnen worden toegestaan.

2.1 Inleiding

Berenschot heeft het monitoren van deze pilot uitgevoerd, waarbij de ervaringen van de betrokkenen met de mengvormen in kaart zijn gebracht, met als resultaat dit rapport. In dit eerste hoofdstuk worden de context, de opzet en de aanpak van het monitoronderzoek beschreven. In de hoofdstukken daarna volgen de bevindingen en aanbevelingen.

2.2 Context en aanleiding

Op 1 januari 2013 is het gehele toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) gedecentraliseerd en zijn deze bevoegdheden van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) overgegaan naar de gemeenten.

Gemeenten zijn na de overgang van het toezicht en de handhaving geconfronteerd met het feitelijk bestaan van tal van mengvormen tussen winkels en horeca. Daardoor rijst de vraag of de achterliggende ratio van de regelgeving om dit te verbieden nog actueel is. Gemeenten ervaren daarnaast dat de strafmaat in de wet vaak niet in verhouding staat tot de overtreding. Het reguleren van deze mengvormen zou een middel kunnen zijn om de bestaande praktijk van reeds voorkomende mengvormen in goede banen te leiden.

De VNG kreeg in 2014 signalen van gemeenten dat er behoefte was aan ruimte om te experimenteren met mengvormen van winkels en horeca. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verkopen van wijn in een wereldwinkel, het organiseren van een proeverij bij een slijterij en het te koop aanbieden van kunstwerken van lokale kunstenaars in een café.

Gemeenten kregen de ambitie om te verkennen of regelgeving mogelijk was waarbij ondernemers meer ruimte zouden krijgen voor mengvormen, terwijl volksgezondheid, openbare orde en veiligheid gewaarborgd blijven. Deze verkenning brengt onder andere naar voren welke soorten mengvormen er bestaan en welke (positieve en negatieve) effecten deze hebben op de bedrijfsvoering van ondernemers, de ontwikkeling van winkelgebieden en volksgezondheid.

Parallel aan deze ontwikkelingen voerde het ministerie van VWS de evaluatie van de DHW uit. Dit vormde een natuurlijk moment voor gemeenten om de bestaande regelgeving uit de DHW met betrekking tot mengvormen in de dagelijkse praktijk op nut en noodzaak te onderzoeken. De pilot mengvormen Drank- en Horecawet is daar het resultaat van. Door de effecten van de mengvormen te monitoren en daarover te rapporteren kan inhoudelijke input geleverd worden voor de evaluatie van de DHW waarna overwogen kan worden de wet op deze onderdelen mogelijk te moderniseren.

2.3 Achtergrond pilot 'Reguleren mengvormen winkels/horeca'

Tijdens de pilot werden in de deelnemende gemeenten bepaalde mengvormen toegestaan onder een aantal[5] van hun ondernemers. De pilot richtte 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).

Voorwaarden

Gedurende de pilot is het zorgvuldig omgaan met het schenken van alcohol een belangrijk aandachtspunt geweest. Daarom is in samenspraak met de branches een aantal voorwaarden opgesteld waar de deelnemende gemeenten en ondernemers voor de duur van de pilot aan moesten voldoen.

Zo dient men de leeftijdsgrens van achttien jaar voor het verstrekken van alcohol in acht te nemen en kennis te hebben van sociale hygiëne. Horecaondernemers en slijters beschikken al over een verklaring sociale hygiëne. Voor deelnemende winkeliers is een Instructie Verantwoord Alcohol Schenken winkeliers oftewel de IVA (w) ontwikkeld. Deze instructie biedt de deelnemende winkeliers en personeel kennis en inzicht in de nadelige gevolgen van het alcoholgebruik zodat zij op een verantwoorde wijze alcohol kunnen schenken en/of verkopen. Aan de hand van een e-learning module hebben ondernemers uit deze categorie een toets ondergaan alvorens te kunnen deelnemen aan de pilot. Na het behalen van de toets ontvangt men automatisch een certificaat. De toezichthouder toetst aan de hand van dit certificaat of er een deskundige in de winkel staat die op het moment van controle mag schenken en/of verkopen.

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

Daarnaast hebben gemeenten eventueel voorwaarden gesteld aan de deelnemende ondernemers bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Zo kunnen gemeenten voor deelname aan de pilot voorwaarden opnemen voor het overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) of het stellen van regels omtrent het schenken van alcohol in winkels.

Rol VNG

Nadat gemeenten signaleerden dat er behoefte was aan ruimte om te experimenteren met mengvormen van winkels en horeca is door gemeenten het initiatief genomen om de pilot op te zetten en te starten. De VNG heeft tijdens de pilot een coördinerende en faciliterende rol gespeeld, onder andere door het beschikbaar stellen van een besloten digitaal forum. Ook treedt de VNG namens de deelnemende gemeenten op als opdrachtgever voor de het monitoren van het onderzoek, dat door Berenschot is uitgevoerd. De daadwerkelijke uitvoering van de pilot gebeurt in en door de deelnemende gemeenten in samenspraak met de deelnemende ondernemers.

2.4 Onderzoeksvragen

Het doel van het monitoronderzoek is het in kaart brengen van ervaringen van de betrokken gemeenten en ondernemers met mengvormen ten tijde van de pilot. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke (beheers)maatregelen zijn er mogelijk om de onbedoelde/ongewenste/negatieve effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca te ondervangen?
2. In hoeverre is het toestaan van de verschillende mengvormen uitvoerbaar geweest voor de gemeentelijke handhaving?
3. Wat zijn de effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca in het afgelopen jaar geweest?
   a. 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?
5. Welke elementen uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt bij een eventueel wijzigingsvoorstel?

2.5 Onderzoeksverantwoording

In het monitoronderzoek zijn de directe effecten van de mengvormen – voor zover meetbaar – vastgesteld. Dit is gebeurd door de ervaringen van de deelnemende gemeenten en ondernemers gedurende de pilot te inventariseren, onderbouwd met zoveel mogelijk kwantitatieve informatie (bijvoorbeeld over het aantal handhavingsverzoeken dat de gemeente heeft ontvangen). Op basis hiervan ontstaat een beeld van de effecten van mengvormen op bedrijfsvoering van ondernemers en de ontwikkeling van winkelgebieden, de obstakels die ondernemers en gemeenten tegenkomen en de randvoorwaarden voor een eventuele toekomstige regulering van mengvormen. Ook zijn – indien meetbaar en te relateren aan de mengvormen – de door gemeenten en ondernemers geobserveerde gevolgen voor de volksgezondheid, leefbaarheid en openbare orde in kaart gebracht. Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen zijn verschillende stappen uitgevoerd:

- Op basis van de vraagstelling is in overleg met de opdrachtgever en klankbordgroep een evaluatiekader opgesteld (Bijlage 1), waarin de onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd tot variabelen en indicatoren.
- Er zijn drie digitale vragenlijsten, in samenspraak met de klankbordgroep, ontwikkeld. Deze zijn uitgezet bij gemeenten en ondernemers op drie momenten:
  - Nulmeting bij de start (voorjaar 2016): om de huidige situatie, de opzet van de pilot en verwachtingen inzichtelijk te maken.
  - Tussenmeting (najaar 2016): om de verschillende typen mengvormen in kaart te brengen en voorlopige effecten en ervaringen te inventariseren.
  - Eindmeting (voorjaar 2017): om de uiteindelijke effecten, de geleerde lessen en aanbevelingen voor de toekomst in beeld te brengen.
- Op vier momenten zijn de tussenresultaten getoetst en gepresenteerd aan de deelnemende gemeenten op een ambtelijke terugkomdag.
- De tussenresultaten zijn gepresenteerd in een bestuurlijke bijeenkomst in het kader van de DHW.
- Twintig gemeenten en vijftien ondernemers zijn geïnterviewd in de periode rondom de tussenmeting.

Elk van de uitgevoerde metingen bestaat uit een afgenomen vragenlijst voor de deelnemende gemeenten en ondernemers, gebaseerd op het evaluatiekader. Dit eindrapport is gebaseerd op de uitkomsten van de drie metingen, de reflectie uit de klankbordgroep en terugkomdagen in combinatie met de gevoerde interviews.

Klankbordgroep

Er is voor een goed verloop van het onderzoek een klankbordgroep samengesteld bestaande uit een vijftal, aan de pilot deelnemende, gemeenten en brancheorganisaties waaronder: Koninklijke Horeca Nederland (KHN), Vereniging Drankenhandel Nederland, Koninklijke SlijtersUnie (KSU), en INretail. De klankbordgroep heeft gereflecteerd op het evaluatiekader en is geconsulteerd bij het opstellen van de verschillende vragenlijsten voor de drie gehouden metingen.

Proces

Op 5 februari 2016 is, gefaciliteerd door de VNG, voor de deelnemende gemeenten een eerste kennismakingsbijeenkomst gehouden. 46 gemeenten die zich voor de pilot hebben ingeschreven waren aanwezig tijdens de startbijeenkomst. Er is toen aangegeven aan welke criteria deelnemende gemeenten moeten voldoen (criteria zijn opgenomen in het evaluatiekader) om toegelaten te worden tot de pilot. Voorts zijn ook de risico's besproken waaronder eventuele juridische procedures van derden. De structuur van de pilot is besproken, deze bestaat uit:

- Een bestuurlijke kopgroep (een vijftal bestuurders uit de deelnemende gemeenten) en
- een ambtelijke stuurgroep (een vijftal ambtenaren uit deelnemende gemeenten).

De bestuurlijke kopgroep is daar waar nodig geconsulteerd waar het ging om het organiseren van bijeenkomsten, bezoeken van gemeenten, en bezoeken aan de TK in het kader van de lobby en dergelijke.

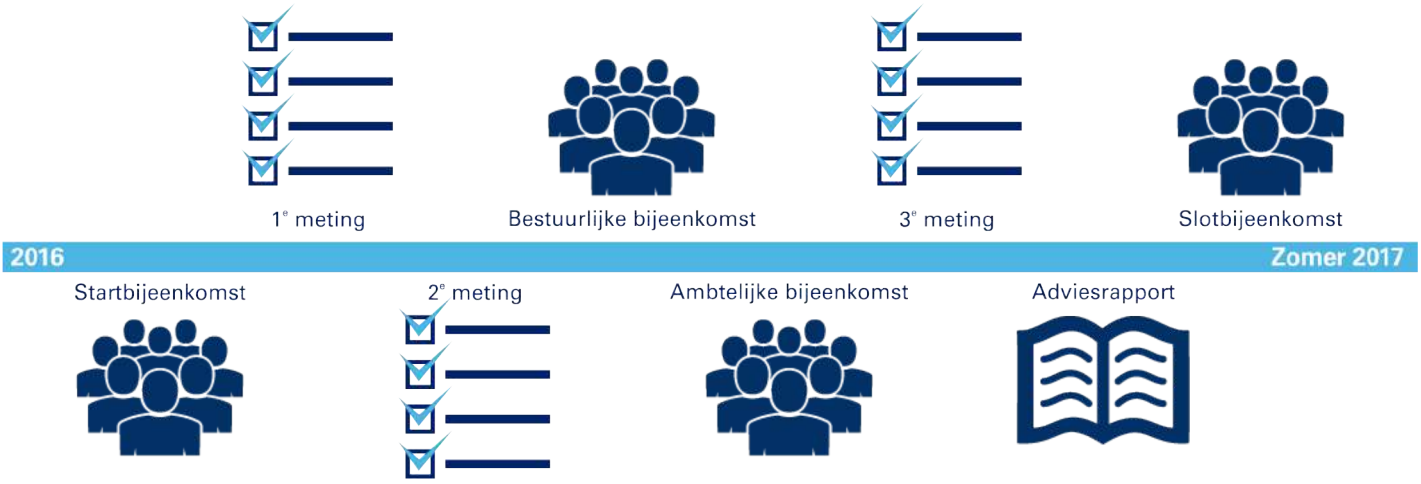
Ook zijn er in het afgelopen jaar terugkomdagen georganiseerd door de VNG als faciliterende organisatie voor alle deelnemende gemeenten. In totaal zijn er vier terugkomdagen georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten heeft Berenschot de gemeenten geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en hebben gemeenten ervaringen gedeeld.

Namens de bestuurlijke kopgroep van de pilot is op 8 februari 2017 een bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd in Rotterdam. Zowel vanuit de bestuurlijke kopgroep als vanuit de staatssecretaris VWS is daar gesproken over de algehele evaluatie van de Drank- en Horecawet en in het bijzonder over de pilot mengvormen winkel/horeca.

Na het afronden van het eindrapport zal de VNG Directieraad op basis van het rapport haar VNG standpunt formuleren.

Dit standpunt wordt besproken in drie bestuurlijke commissies op 5 en 6 juli. De VNG organiseert samen met een aantal gemeentelijke deelnemers op 14 september 2017 een slotbijeenkomst. Hier wordt het rapport over de pilot gepresenteerd en openbaar beschikbaar.

Onderstaande tijdspad beschrijft het proces van de pilot. Voor een uitgebreid overzicht van alle activiteiten tijdens de pilot zie bijlage 2.



Juridische ondersteuning

Gedurende het pilotjaar zijn zowel de VNG als de deelnemende gemeenten gedaagd voor de rechter en/of bezwaarcommissies. Zowel de VNG als gemeenten zijn in deze periode ondersteund door een juridisch adviseur en een advocaat. Ook inhoudelijk zijn de deelnemende gemeenten daar waar nodig door deze juristen ondersteund.

2.6 Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel bestaande uit hoofdstuk twee en drie beschrijft respectievelijk de vraagstelling en het proces van het onderzoek en de deelnemende gemeenten en ondernemers.

Deel twee richt zich vervolgens op het beantwoorden van de eerste vier onderzoeksvragen. In hoofdstuk vier worden de geobserveerde effecten van het toestaan van mengvormen in kaart gebracht en factoren die de positieve effecten kunnen versterken. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf beheersmaatregelen beschreven die mogelijk negatieve effecten van mengvormen kunnen ondervangen. In hoofdstuk zes wordt in kaart gebracht in hoeverre het toestaan van mengvormen uitvoerbaar is gebleken voor de gemeentelijke handhaving. Deel twee sluit af met hoofdstuk zeven waarin uiteen wordt gezet welke mengvormen in meer of mindere mate wenselijk zijn om toe te staan, met het oog op de geconstateerde effecten.

Deel drie bestaat uit het overkoepelende slothoofdstuk dat antwoord geeft op de vijfde onderzoeksvraag en tevens onze aanbevelingen betreft. Hoofdstuk acht beschrijft welke elementen uit het onderzoek gebruikt zouden kunnen worden bij een eventuele wetswijziging.

Het rapport bevat twee bijlagen.

In de eerste bijlage is het evaluatiekader opgenomen, in de tweede bijlage staat het tijdspad van de pilot uitgebreid beschreven.

Deelnemers

Hoofdstuk 3

Er hebben 34 gemeenten het monitoronderzoek afgerond[6], weergegeven in tabel 3.1. Onderstaand figuur toont aan dat de deelnemende gemeenten zijn verspreid over het land, waarbij de vertegenwoordiging sterkst is in Zuidwest Nederland.

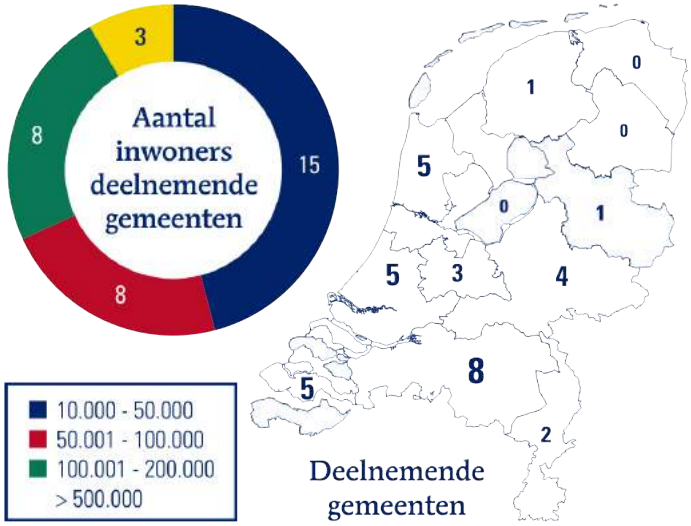
Figuur 3.1 toont aan dat de meerderheid van de deelnemende gemeenten kleine of middelgrote gemeenten betreft.

6 Er hebben 46 gemeenten zich ingeschreven voor de pilot, maar uiteindelijk hebben er 34 gemeenten daadwerkelijk meegedaan aan het experiment en dit afgerond.

3.1 Deelnemende gemeenten

's-Hertogenbosch	Doetinchem	Hoorn	Oudewater	Veghel[7]
Alphen aan den Rijn	Eersel	Leeuwarden	Peel en Maas	Vlissingen
Amsterdam	Delft	Leidschendam-Voorburg	Roosendaal	Wageningen
Apeldoorn	Goes	Maastricht	Rotterdam	Zandvoort
Baarn	Haarlemmermeer	Middelburg	Schouwen- Duiveland	Zutphen
Bergen op Zoom	Helmond	Nieuwegein	Terneuzen	Zwolle
Den Haag	Heusden	Oisterwijk	Texel	

Tabel 3.1. Deelnemende gemeenten.



Figuur 3.1 en figuur 3.2. Aantal inwoners en Geografische spreiding gemeenten.

3.2 Deelnemende ondernemers

448 ondernemers hebben zich opgegeven om mee te doen met de pilot. 355 ondernemers hebben de eerste vragenlijst ingevuld, 289 hebben de tussenmeting ingevuld en de eindmeting is door 243 ondernemers ingevuld. Een deel van het verschil is te verklaren doordat een aantal ondernemers uiteindelijk niet daadwerkelijk gestart is met de activiteiten, gestopt zijn of door tijdgebrek de lijst niet hebben ingevuld.

De ondernemers zijn in te delen in drie categorieën:

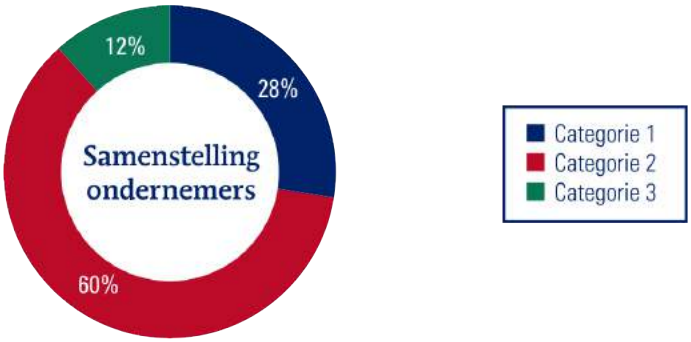
- ***Categorie 1:*** Drankverstrekkende *horeca* (met vergunning) die producten (food, non-food/alcoholische drank voor consumptie elders) verkoopt als mengvorm.

- ***Categorie 2:*** *Winkels*, dienstverlening en niet-drank-verstrekkende horeca die alcohol schenken of verkopen ter plaatse of alcohol verkopen voor consumptie elders.

- ***Categorie 3:*** *Slijters* en wijnhandelaren met slijters-vergunning die proeverijen organiseren of alcohol schenken in hun eigen zaak.

7 Gemeente Veghel heeft zich ingeschreven voor de pilot. De gemeente Veghel is echter ten tijde van de pilot gefuseerd en heet nu gemeente Meierijstad.

De verdeling van de drie categorieën is weergegeven in figuur 3.3. De onderverdeling in deze groepen is in alle metingen redelijk constant gebleven. Het percentage drankverstrekkende horeca loopt in de drie metingen op van 25 naar 28 procent en het percentage wijnhandelaren en slijters loopt op van 10 naar 12 procent. De categorie winkels en dienstverlening loopt daarmee in de drie metingen terug van 65 naar 60 procent.



Figuur 3.3. Hoofdactiviteit deelnemers pilot.

De ondernemingen die deelnemen aan de pilot zijn voornamelijk kleine bedrijven met minder dan vijf medewerkers in dienst (57% van de deelnemers). De twee na grootste groep van 21% heeft zes tot tien medewerkers.

De kenmerken van de drie specifieke categorieën worden de in komende paragrafen toegelicht.

3.2.1 Kenmerken categorie 1

Van de pilotondernemingen is 28% een horecaondernemer zoals bedoeld in categorie 1. Dit zijn drankverstrekkende horecaondernemingen, schouwburgen, theaters, bioscopen en evenementenlocaties. Deze categorie ondernemers heeft een vergunning voor het *schenken* van alcohol, maar mogen geen producten of alcohol voor consumptie thuis verkopen. Aan hen is gevraagd welke mengvorm ze tijdens de pilot uitvoeren. Hierbij waren drie antwoordmogelijkheden:

- Het verkopen van (food en non-food) producten.
- Het verkopen van alcoholische drank voor consumptie elders.
- Overig.

De resultaten worden weergegeven in figuur 3.4.

"Wij zijn een restaurant dat de messen verkoopt waarmee het eten in de keuken wordt bereid, waardoor klanten als ze thuis zijn nog eens terug kunnen denken aan het restaurant als ze het mes gebruiken."

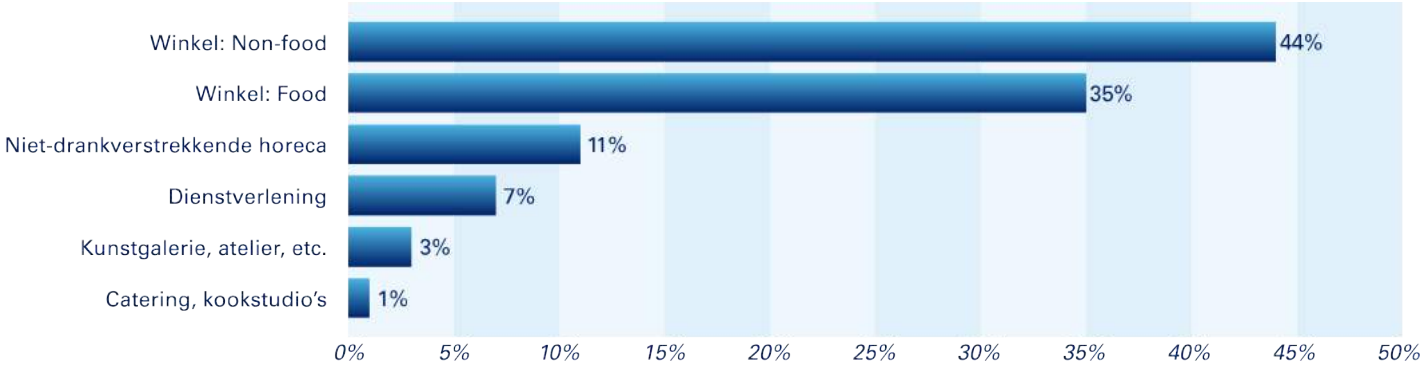
"Wij zijn een café-restaurant dat cadeauverpakkingen van verschillende bieren verkoopt die ook in de zaak worden verkocht."

Figuur 3.4. Type ondernemingen categorie 1.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat categorie 1 vooral bestaat uit horecazaken die producten verkoopt (62%). Dit zijn dan producten waar ze bijvoorbeeld mee koken zoals ingrediënten, of producten uit het interieur van hun zaak. Een kleinere groep bestaat uit horecazaken die alcohol verkoopt om mee naar huis te nemen (26%), bijvoorbeeld door de wijn die geschonken wordt in het restaurant ook per fles te verkopen voor thuis. Verder geeft 12% van de ondernemers aan in de categorie 'overig' te vallen. Dit zijn ondernemers die of beide activiteiten uitvoeren óf niet zijn gestart met de proef.

3.2.2 Kenmerken categorie 2

De tweede en grootste categorie (60%) pilotondernemingen betreft winkels (onder andere kledingzaken, schoenzaken, boekwinkels, platenzaken, sigarenspeciaalzaken, wereldwinkels en delicatessezaken), dienstverlening (onder andere kappers, schoonheidssalons en reparatiewinkels) en niet-drankverstrekkende horeca zoals lunchrooms en koffiebars. Figuur 3.5 geeft een overzicht van de samenstelling van ondernemers in categorie 2.



Figuur 3.5. Samenstelling categorie 2.

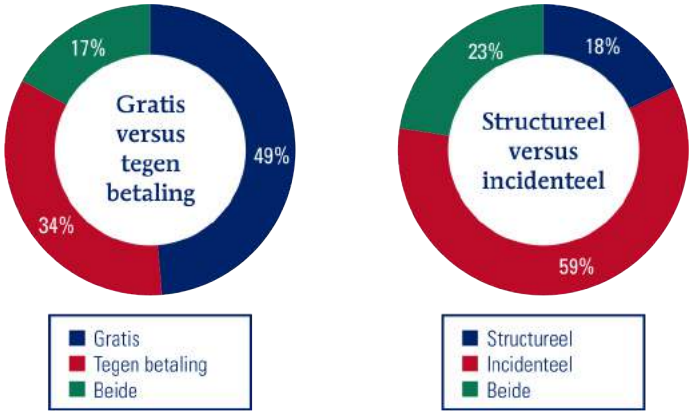
De mengvorm van deze ondernemingen bestaat uit het schenken/verkopen van alcohol ter plaatse of het verkopen van alcohol voor consumptie thuis. In onderstaand figuur is dit weergegeven.

Figuur 3.6. Type mengvorm binnen categorie 2.

Figuur 3.6 toont aan dat het merendeel van de ondernemers uit categorie 2 alcohol schenkt voor consumptie ter plaatse. Er wordt dan een glaasje alcohol geschonken aan de klant of gast met name om hen meer beleving te bieden.

De ondernemers die alcohol verkopen voor consumptie elders (17%) betreffen met name 'food winkels' zoals bijvoorbeeld wereldwinkels die fairtrade wijn verkopen of een kaaswinkel die Berenburg in een cadeaupakket verwerkt. De categorie 'overig' zijn ondernemers die beide uitvoeren of niet gestart zijn met de pilot.

Aan de ondernemers is gevraagd of de groep ondernemers die alcohol schenkt in de onderneming dit gratis of tegen betaling doet en of dit structureel of incidenteel (bij speciale gelegenheden) gebeurt. De resultaten worden weergegeven in figuur 3.7.

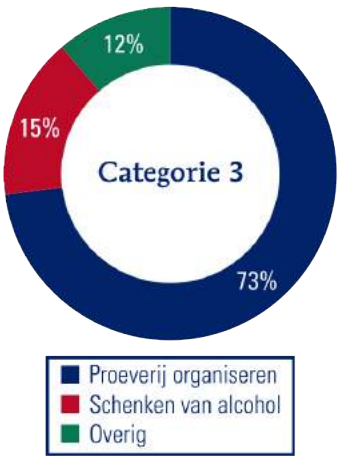


Figuur 3.7. Ondernemers categorie 2 die alcohol schenken gratis/tegen betaling, structureel/incidenteel.

Mengvormen in categorie 2 hebben over het algemeen te maken met alcohol, hierbij gaat het om bijvoorbeeld het aanbieden van een gratis glaasje alcohol als service tijdens het winkelen. Een andere mengvorm is het verkopen van een glas alcoholische drank. Het linker figuur laat zien dat de helft van de ondernemers in de eerste categorie valt, en één derde in de tweede (de overige ondernemers doen beide). Het rechterfiguur laat zien dat de meerderheid van de ondernemers uit deze categorie incidenteel alcohol schenkt, met andere woorden bij een speciale gelegenheid, zoals een opening/presentatie of festiviteit. Structureel alcohol schenken betekent niet dat er aan de lopende band alcohol wordt geschonken in de onderneming, maar dat het beschikbaar is wanneer de klant dit wil, bijvoorbeeld de sigarenspeciaalzaak die een fles wijn beschikbaar heeft, wanneer de klant dit bij zijn sigaar zou willen nuttigen.

3.2.3 Kenmerken categorie 3

Van de pilotondernemingen valt 12% in categorie 3. Van de ondernemers uit categorie 3 is in kaart gebracht welk type mengvorm ze uitvoeren. De resultaten zijn te zien in figuur 3.8. Hieruit blijkt dat het merendeel uit deze groep ondernemers een proeverij van alcoholische drank organiseert in het kader van de pilot. Daarnaast schenkt een kleine groep alcohol in de onderneming aan klanten. Ondernemers in de categorie 'overig' verkopen food- of non-foodproducten in de slijterij of wijnhandel.

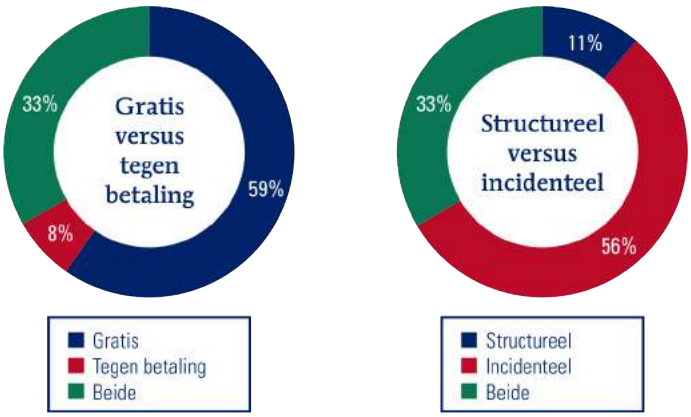


"Wij zijn een delicatessen speciaalzaak met slijterijvergunning en organiseren wijn-, whisky-, distillaten- en likeuren-proeverijen, zodat klanten kunnen genieten van het totale assortiment."

"Wij zijn een slijterij en organiseren een proeverij in onze winkel om klanten kennis te laten maken met het assortiment."

Figuur 3.8. Type ondernemingen categorie 3.

Aan ondernemers uit categorie 3 is verder gevraagd of ze tegen betaling alcohol schenken of dat dit gratis is. Ook is gevraagd of het alcohol schenken structureel of incidenteel plaats vindt. De resultaten worden weergegeven in figuur 3.9



Figuur 3.9. Ondernemers categorie 3 die alcohol schenken gratis/tegen betaling, structureel/incidenteel.

Hieruit blijkt dat de meeste ondernemers in deze categorie gratis alcohol schenken om de klant te laten proeven, ook wanneer dit niet op verzoek van de klant gebeurt zoals nu enkel toegestaan is volgens de DHW, of in de vorm van een proeverij om klanten kennis te laten maken met het assortiment. Een ander deel schenkt alcohol tegen betaling bijvoorbeeld door wijn per glas te schenken waarbij mensen ook even kunnen zitten.

De meeste ondernemers schenken incidenteel alcohol, wanneer ze een proeverij organiseren. Daarnaast schenkt een deel structureel alcohol in de zaak, zowel om het proeven te kunnen aanbieden als om een glas tegen betaling te kunnen schenken.

DEEL 2
Onderzoeks-vragen 1-4

Onderzoeks-vraag 1

Hoofdstuk 4

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

Foto: Techniekbeeldbank

4.1 Voorwaarden voor deelname

Zoals eerder benoemd is het zorgvuldig schenken van alcohol gedurende de pilot een belangrijk aandachtspunt geweest. Er zijn in samenspraak met de branches voorwaarden opgesteld waar de deelnemende gemeenten en ondernemers voor de duur van de pilot aan moeten voldoen om deze zorgvuldigheid te borgen.

Gemeenten konden daarbij aanvullende voorwaarden stellen voor deelname tot de pilot. Bijvoorbeeld door het stellen van geografische eisen (aangewezen gebieden binnen de gemeente), als men enkel in bepaalde gebieden mengvormen wilde toestaan. In tabel 4.1 wordt een lijst getoond met gestelde voorwaarden, het percentage van de gemeenten dat die voorwaarde heeft opgenomen in hun besluit en met een aantal voorbeelden van de praktische uitwerking van deze voorwaarden. Niet alle gemeenten hebben dezelfde voorwaarden opgenomen omdat het soort deelnemende bedrijven per gemeente verschilde.

VOORWAARDEN/MAATREGELEN	%[8]	VOORBEELDEN VAN PRAKTISCHE UITWERKING VAN DE VOORWAARDE
Nevenactiviteit is ondergeschikt aan bestaande hoofdactiviteit (De manier waarop gemeenten tegen de voorwaarde "ondergeschiktheid" aankijken wordt onder de tabel toegelicht.).	91%	Getoetst bij aanvraag (beschrijven concrete activiteiten)/opgenomen in besluit of verklaring of als voorwaarde/door controle of toezicht/enkel reguliere klanten/mag geen zelfstandige klanten trekken/maximaal 20% WVO met een max van 150 m2/korte looptijd verzekert kleinschaligheid .
Winkels: Instructie verantwoord alcohol schenken.	74%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/gezamenlijke cursus bij startbijeenkomst/IVA-module van VNG/Certificaat kunnen tonen bij controle.
Leeftijdscontrole (ID) bij schenken of verkoop alcohol.	71%	Tonen van ID bij verkoop/ Stickers op de ruiten/ Opgenomen als voorwaarde, verklaring toelating of (gedoog)besluit/BOA houdt hier toezicht op/ondernemers moeten dit zelf inschatten/zelfde als bij Horeca, standaard handhaving.
Winkels: maximaal twee glazen alcoholhoudende drank per persoon.	69%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/benadrukt bij startbijeenkomst/enkel opgenomen voor slijters om ondergeschiktheid te borgen/er wordt bij het aanbod voor alcoholhoudende drank aan een persoon tevens een alcoholvrij alternatief aangeboden.
Maatregelen gericht op voorkomen van doorschenken.	57%	Niet schenken aan reeds beschonken klanten opgenomen in besluit/voorwaarde maximaal twee glazen/ondernemer zelf verantwoordelijk/steekproefcontrole BOA.
Onderneming is gelegen in een aangewezen gebied.	40%	Vastgesteld welk gebied: voornamelijk binnenstad.
Mengvorm draagt bij aan aantrekkelijkheid omgeving.	34%	Ter beoordeling ondernemingscommissie/bij aanmelding proef.
Winkels: Sociale Hygiëne (SVH-diploma).	34%	Gesteld als voorwaarde/certificaat tonen bij controle/Opgenomen in beleid.
Geen reclame maken voor de nevenactiviteit.	26%	Opgenomen als voorwaarde in besluit, beschikking of beleid/in verklaring wordt op gecheckt/gehandhaafd
Leeftijdsgrens voor toegang.	17%	Minderjarigen niet toelaten als er alcohol wordt geschonken, bijvoorbeeld bij een proeverij.

Tabel 4.1. Voorwaarden deelname pilot.

Voorbeelden van ondergeschiktheid die door de gemeenten worden genoemd zijn:

- "Aansluiten bij de gedachtegang ten aanzien van ondergeschiktheid zoals is uitgestippeld in de jurisprudentie."
- "Dat dit maar bijvoorbeeld 5% van de reguliere bedrijfsvoering mag zijn."
- "Minimaal 60% van de inkomsten verkrijgen uit hoofdactiviteit, alhoewel dit in principe niet handhaafbaar is."
- "Maximaal twee glazen per klant."
- "Alleen bij food-gerelateerde detailhandel."
- "Afhankelijk van de activiteit, bijvoorbeeld in maximaal 1/8 van de vloeroppervlakte, eventueel met een maximum van een aantal vierkante meter."
- "Beperking tot max. 30% bruto-vloeroppervlak met maximum van 20 m^2."
- "Je gaat naar een kledingzaak voor kleding en drinkt dan een glaasje bij het passen, je gaat niet naar een kledingzaak om te drinken."

Het toelaten van de ondernemingen tot de pilot moet op een besluit van de burgemeester zijn gebaseerd. Op basis van dit besluit is dan door de gemeente (meestal) een verklaring (gedoogbeschikking) afgegeven.

8 Het percentage gemeenten dat deze heeft gesteld aan de deelnemende ondernemers.

4.2 'Ondergrens'

De deelnemers aan de pilot zijn zich ervan bewust dat met het schenken van alcohol op plaatsen waar dit voorheen niet kon zeer zorgvuldig mee om moet worden gegaan in het kader van de volksgezondheid. Gemeenten en ondernemers onderschrijven dat het stellen van goede voorwaarden hiervoor cruciaal is, en nemen de gestelde voorwaarden – volgens eigen zeggen – dan ook zeer serieus.

Gemeenten geven daarbij aan een *ondergrens* te stellen. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten de ruimte bieden aan ondernemers maar dat er een grens bestaat tot hoever die ruimte reikt.

Zo zijn bijvoorbeeld supermarkten en kinderkledingzaken uitgesloten van deelname, omdat daar minderjarigen komen die men niet wilde blootstellen aan het schenken van alcohol. Ook is er bij de verkoop van alcohol een maximum percentage gesteld. Het overschrijden van deze ondergrens wordt verder bewaakt met de gestelde maatregelen waar deelnemende ondernemers zich strikt aan dienden te houden, anders werden ze uitgesloten van deelname.

Ook ondernemers zijn zich bewust van de gevoeligheid van het schenken van alcohol, met ondernemers uit name categorie 2 (de enige categorie zonder vergunning voor het schenken). Ondernemers geven aan zich strikt te houden aan de gestelde voorwaarden zoals beschreven in tabel 3.1. Daarnaast komt naar voren dat deelnemende ondernemers geen jongeren als doelgroep hebben. Belangrijker nog is dat ondernemers zelf ook negatieve effecten willen voorkomen. Geen enkele ondernemer wil een beschonken klant in de zaak, en al absoluut geen minderjarige die alcohol drinkt.

Gemeenten en ondernemers stellen de gestelde voorwaarden zeer serieus genomen te hebben. Zij zijn zorgvuldig omgegaan met de nieuwe mogelijkheden en hebben de zogenoemde ondergrens bewaakt.

4.3 Inrichting pilot binnen de gemeente

De meeste gemeenten (89%) hebben voor het inrichten van de pilot gebruik gemaakt van het *modelbesluit* 'Proef gemengde horeca'[9]. In dit besluit zijn door de burgemeester, in afstemming met het college van B&W, kaders gesteld aan de pilot en zijn voorwaarden en beperkingen geformuleerd voor deelnemende ondernemers. De gemeenten die het model niet hebben gebruikt, gaven als reden aan het model niet te kennen of zelf een besluit te hebben opgesteld. Van de gemeenten die gebruik hebben gemaakt van het modelbesluit heeft twee derde (68%) het modelbesluit aangepast. Dit ging met name over het toevoegen van voorwaarden, zoals (in hun eigen woorden):

- 'De proef mag niet leiden tot een uitbreiding van detailhandel op zondag.'
- 'Ondernemers met een doelgroep jonger dan 18 jaar (bijvoorbeeld speelgoedwinkels of kledingwinkels gericht op de jeugd) zijn uitgesloten.'
- 'De onderneming moet gelegen zijn in de (compacte) binnenstad.'
- 'Deelnemers in de categorie b (winkels) mogen uitsluitend zwakalcoholhoudende drank verstrekken.'
- 'Geen reclame en geen prijsacties voor de mengvorm.'
- 'Duiding van wat wordt verstaan onder 'ondergeschikte functie' (koppeling met beschrijving in bestemmingsplan).

Op basis van het *besluit* van de gemeente kon een *verklaring* worden afgegeven aan een deelnemende ondernemer. Hiervoor was de *modelverklaring* 'Toelating tot de proef gemengde horeca' beschikbaar gesteld. 86% van de deelnemende gemeenten geeft aan deze modelverklaring te hebben gebruikt om de toelating van ondernemers vast te leggen. In de gemeenten waar het modelbesluit niet is gebruikt, is ook de modelverklaring niet gebruikt. Eén gemeente geeft aan het besluit voldoende te vinden en daarom de modelverklaring niet te gebruiken.

9 Modelbesluit en modelverklaring, opgesteld door juridisch adviseur, zijn via de VNG opvraagbaar.

4.4 Reflectie op de gestelde voorwaarden door gemeenten

Aan het eind van de pilot is aan de gemeenten en ondernemers gevraagd welke gestelde maatregelen zinvol en uitvoerbaar zijn gebleken om de zogenoemde ondergrens te bewaken. Zie tabel 4.2 voor de reflectie van de gemeenten over het 'zinvol' en/of 'uitvoerbaar' zijn geweest van de gestelde maatregelen. Er zijn maatregelen waarvan meer gemeenten vinden dat ze zinvol zijn dan dat ze uitvoerbaar zijn. Uitvoerbaar wordt hier gezien als in een voor de gemeente uitvoerbare en handhaafbare maatregel.

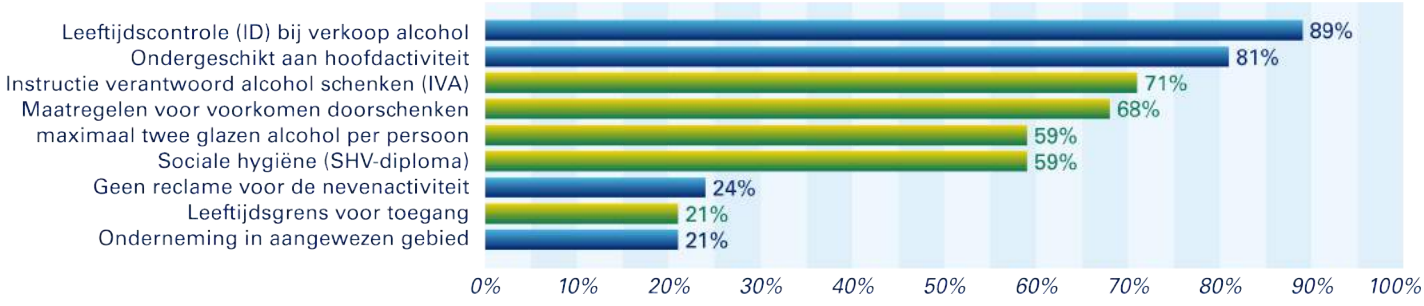
Een voorbeeld hierbij is de maatregel gericht op het voorkomen van doorschenken. Ook in de interviews wordt aangegeven dat er beperkt alcohol moet worden geschonken tijdens de pilot. Tegelijkertijd vinden veel gemeenten het lastig om op deze voorwaarde toezicht te houden. Sommige maatregelen zijn juist door meer gemeenten uitvoerbaar gevonden dan zinvol. Een goed voorbeeld hierbij is het aanwijzen van een apart gebied voor de pilot. Een groot deel van de gemeenten vindt dit niet zinvol maar vindt wel dat, indien de maatregel gesteld wordt, hij uitvoerbaar is.

MAATREGELEN/VOORWAARDEN	ZINVOL	UITVOER-BAAR
Leeftijdscontrole (ID) bij schenken of verkoop alcohol.	94%	76%
Activiteiten die tijdens de pilot zijn toegestaan blijven duidelijk ondergeschikt aan de bestaande hoofdactiviteit.	82%	62%
Voor winkels: Instructie verantwoord alcohol schenken.	79%	85%
Maatregelen gericht op voorkomen van doorschenken.	74%	41%
Voor winkels: maximaal twee glazen alcoholhoudende drank per persoon.	71%	24%
Leeftijdsgrens voor toegang.	62%	38%
Voor winkels: Sociale Hygiëne (SVH-diploma).	53%	56%
Geen reclame maken voor de mengvorm.	50%	35%
Onderneming is gelegen in een voor de proef aangewezen gebied.	44%	56%

Tabel 4.2. Reflectie gemeenten op voorwaarden.

Uit dit overzicht blijkt dat leeftijdscontrole, ondergeschiktheid en het doen of behalen van een IVA-certificaat/SVH-diploma zowel zinvol als uitvoerbaar worden gezien door een meerderheid van de gemeenten. Maatregelen gericht op voorkomen van doorschenken en om alcohol gebruik te maximeren tot twee glazen alcoholhoudende drank per persoon worden wel als zinvol gezien, maar blijken minder goed uitvoerbaar. Daarnaast wordt leeftijdscontrole bij verkoop als beduidend meer zinvol en uitvoerbaar gezien dan leeftijdscontrole voor toegang.

Gemeenten is gevraagd welke maatregelen er gesteld zouden moeten worden aan de verschillende categorieën ondernemers bij een eventuele regulering van mengvormen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.1. De groene balken zijn maatregelen die specifiek gelden voor categorie 2, aangezien dit winkels en dienstverlening betreft die geen vergunningen hebben voor het schenken of verkopen van alcohol maar daar wel mee te maken hebben in hun mengvorm. Categorie 1 (horeca) en categorie 3 (slijters en wijnhandelaren) beschikken al over de juiste vergunning(en) om alcohol te mogen schenken, voor deze categorieën zijn dus geen extra maatregelen nodig.



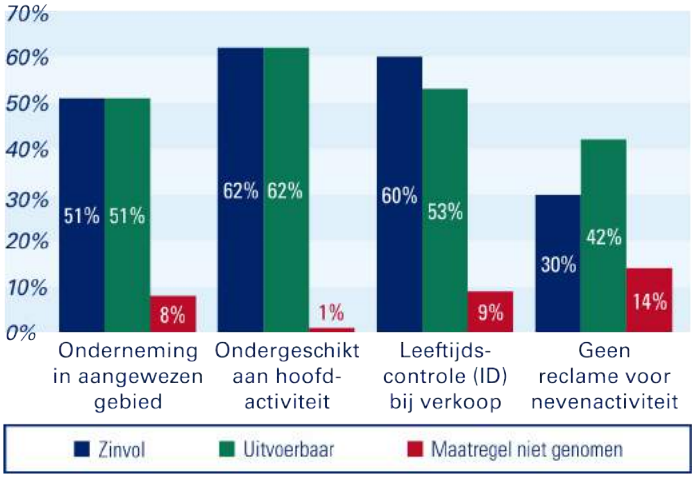
Figuur 4.1. Zinvolle maatregelen, de blauwe balken zijn als maatregel alleen relevant voor categorie 2.

Voorbeelden uit de categorie 'anders':

- Geen alcoholhoudende drank voor consumptie elders toestaan (voorkomt alcoholverkoop na winkelsluiting).
- Geen sterk-alcoholische drank verkopen.
- Winkels met assortiment hoofdzakelijk op jeugd en/of jongeren uitsluiten.

4.5 Reflectie op gestelde voorwaarden door ondernemers

Ook de ondernemers is gevraagd naar voorwaarden en wat daarbij zinvol en/of uitvoerbaar is gebleken. De volgende maatregelen zijn van toepassing op alle drie de categorieën ondernemers. De reflectie op deze maatregelen is weergegeven in figuur 4.2.



Figuur 4.2. Reflectie op gestelde voorwaarden

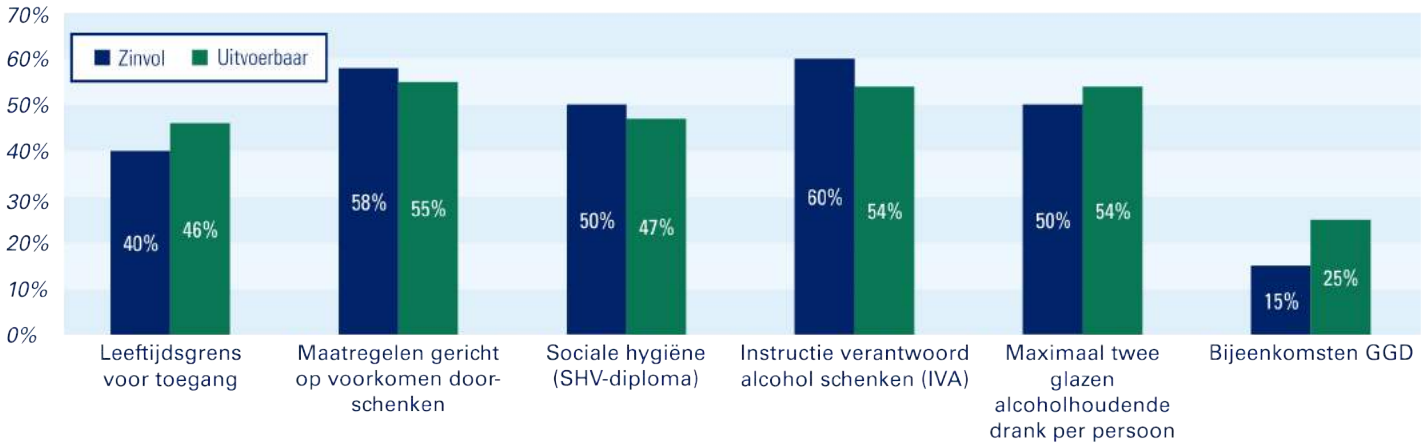
Vergeleken met de percentages genoemd door de gemeenten over het zinvol en uitvoerbaar zijn van maatregelen liggen de percentages bij de ondernemers lager. Dat correspondeert met de opmerkingen van de ondernemers in de vrije tekstvakken waarin terugkomt dat ondernemers een voorkeur hebben voor minder regels in plaats van meer.

Toch vindt een meerderheid van de ondernemers ondergeschiktheid, leeftijdscontrole bij verkoop en het aanwijzen van een geografische locatie (net) zinvol en uitvoerbaar. Het 'geen reclame mogen maken' wordt door de meeste ondernemers als niet zinvol en niet uitvoerbaar bestempeld. Uit de antwoorden van ondernemers op de vraag hoe het positieve effect van de pilot versterkt zou kunnen worden blijkt dat ondernemers juist een kans zien in het reclame mogen maken. Volgens de ondernemers zou het mogen maken van reclame de positieve uitkomsten van de pilot versterken.

Om meer duiding te geven aan het begrip ondergeschiktheid, en hoe dit als voorwaarde gesteld kan worden, is aan de ondernemers gevraagd hoe zij het begrip ondergeschiktheid definiëren. Een aantal reacties worden in navolgend kader weergegeven.

- "Het gaat om verkoop van producten die ook gebruikt worden bij bereiding van broodjes."
- "Wij verkopen kleding, geen alcohol. Dus een glas wijn/bubbels/bier tijdens het verkoop proces mag worden geschonken, echter geen verkoop."
- "Op basis van omzet meten, aantal m2 voor de nevenactiviteit beperken."
- "Gelimiteerd aan bepaalde dagen of speciale gebeurtenissen in de winkel, controle zal altijd lastig blijven."
- "Een maximum percentage van de activiteiten (omzet) stellen. Regelen net zoals detailverkoop op een bedrijventerrein. Het is daar ongeveer 10% van de omzet, maar dat kan prima een ander (lager) percentage zijn."
- "Op een bestand van twintig stellingen hebben wij een halve stelling wijn."
- "Mijn gasten hadden de mogelijkheid om een alcoholhoudende consumptie te nuttigen tijdens de lunch, zeer kleinschalig dus, maar zeer gewaardeerd door mijn klanten."
- "Het was enkel een klein glaasje alcoholhoudende drank schenken bij onze toch al uitgebreide kop koffie. In het hele jaar slechts 3,5 liter alcohol verkocht."
- "Bij ons wordt alleen alcohol geschonken in het kader van voorstellingen/bijeenkomsten in ons podium."
- "We hebben in de proefperiode één boekpresentatie gehad waarbij we een glas wijn na afloop aanboden."
- "Wij verkopen veel visproducten en daar past een glas wijn vaak bij. De winkel is niet de locatie om te blijven hangen en heel de middag alcohol te bestellen. Dus in ons geval is het duidelijk ondergeschikt."
- "Als de klant een leuk cadeau kocht, vroegen ze of er een fles wijn bij gekocht kon worden."
- "Vooral de samenwerking met de plaatselijke slijter, om zo hun product meer aandacht te kunnen geven."
- "Wij verkopen en serveren Italiaanse delicatessen, het glaasje wijn erbij is puur beleving maar niet het belangrijkst."

Voor categorie 2 zijn er specifieke voorwaarden uitgevraagd aangezien het hier met name gaat over alcohol schenken/verkopen in ondernemingen zonder vergunning. Ook deze voorwaarden zijn voorgelegd aan de ondernemers uit categorie 2 om te beoordelen of deze zinvol en uitvoerbaar zijn gebleken. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.3.



Figuur 4.3. Reflectie voorwaarden ondernemers categorie 2.

Hieruit wordt duidelijk dat alleen de leeftijdsgrens voor toegang en de bijeenkomsten van de GGD door de meeste ondernemers niet als zinvol en uitvoerbaar zijn ervaren. Een leeftijdsgrens voor toegang vinden de meeste ondernemers een te zware maatregel. Daarnaast is deze vaak niet relevant omdat de doelgroep van veel pilotondernemingen geen jongeren betreft, blijkt o.a. uit interviews en open vragen. Met betrekking tot voorlichting over (verantwoord) alcohol schenken vinden ondernemers de IVA het meest relevant, het SVH-diploma wordt door de helft als zinvol gezien (iets minder dan de helft vindt het uitvoerbaar) en de GGD bijeenkomsten vrijwel niet.

De IVA, maatregelen gericht op doorschenken en het maximaal schenken van twee alcoholhoudende glazen drank per persoon worden door een meerderheid van de ondernemers zowel zinvol als uitvoerbaar bestempeld.

4.6 Samenvatting en conclusies

Voorafgaand aan de pilot hebben gemeenten in overleg met brancheorganisaties een lijst met maatregelen opgesteld om eventuele negatieve effecten van de pilot op openbare orde of volksgezondheid te beperken. De deelnemende gemeenten hebben daarnaast aanvullende maatregelen genomen.

Gemeenten en ondernemers hebben de gestelde voorwaarden zeer serieus genomen om de zogenoemde ondergrens te bewaken en zorgvuldig om te gaan met het schenken van alcohol.

In de ogen van de deelnemende gemeenten en ondernemers zijn de maatregelen die minderjarigen ervan weerhouden alcohol te drinken zinvol alsmede ook het instrueren van de schenker/verkoper over hoe dat te voorkomen. Daarnaast zijn gemeenten en ondernemers van mening dat het nuttig/verstandig is om maatregelen te stellen die de kleinschaligheid, oftewel de ondergeschiktheid aan de bestaande hoofdactiviteit borgen.

Ook maatregelen om maximale alcohol inname te beperken worden als zinvol ervaren, alleen wordt hierbij de uitvoerbaarheid wel ter discussie gesteld.

De gemeenten hebben een positiever beeld dan de ondernemers bij de uitvoerbaarheid en zinvolheid van vooraf gestelde maatregelen. Toch worden de meeste maatregelen door meer dan de helft van de ondernemers als zinvol en uitvoerbaar beschouwd. Uitzondering hierop zijn: het niet mogen maken van reclame voor de mengvorm, de leeftijdsgrens voor toegang tot de onderneming en de bijeenkomsten bij de GGD.

De meest zinvolle maatregelen volgens gemeenten en ondernemers zijn:

- Ondergeschiktheid van de nevenactiviteit.
- Leeftijdscontrole bij verkoop /schenken van alcohol.
- Instructie verantwoord alcohol schenken.

Uit bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Conclusie 1: Gemeenten en ondernemers hebben de gestelde voorwaarden zeer serieus genomen en bevestigen dat goede maatregelen cruciaal zijn om de zogenoemde ondergrens te bewaken en zorgvuldig om te gaan met het schenken van alcohol ten behoeve van de volksgezondheid.

Conclusie 2: tijdens de pilot zijn de vooraf gestelde maatregelen volgens een meerderheid van gemeenten en ondernemers zinvol en uitvoerbaar gebleken.

Conclusie 3: de volgende maatregelen zouden volgens een meerderheid van de gemeenten (percentage is er achter genoemd) in ieder geval voor alle ondernemers die een mengvorm willen uitvoeren terug moeten komen in een eventueel aangepaste DHW:

- Leeftijdscontrole bij schenken/verkoop (89%).
- Ondergeschiktheid aan hoofdactiviteit (81%).

Daarnaast zijn de volgende maatregelen specifiek voor categorie 2 nodig:

- Instructie Verantwoord Alcohol schenken (IVA), (71%).
- Maatregelen gericht tegen doorschenken (68%).
- Maximaal twee glazen alcohol per persoon (59%).
- Sociale Hygiëne Diploma (SVH), (59%).

Conclusie 4: volgens een meerderheid van gemeenten en ondernemers zijn de volgende maatregelen niet zinvol of uitvoerbaar gebleken: geen reclame mogen maken voor de mengvorm, onderneming moet in een vooraf bepaald aangewezen gebied liggen, een leeftijdsgrens voor toegang tot de onderneming en de voorlichtingsbijeenkomsten bij de GGD.

Onderzoeks-vraag 2

Hoofdstuk 5

In hoeverre is het toestaan van de verschillende mengvormen uitvoerbaar geweest voor de gemeentelijke handhaving?

5.1 Toezicht en handhaving tijdens de pilot

Hoe is de inrichting van toezicht op de pilot bij de deelnemende gemeenten geregeld? Het blijkt dat de overgrote meerderheid (83%) van de gemeenten aangeeft dat het toezicht op de mengvormen wordt meegenomen in het reguliere toezichtsbeleid. Een beperkt aantal gemeenten heeft aparte afspraken hierover gemaakt, bijvoorbeeld:

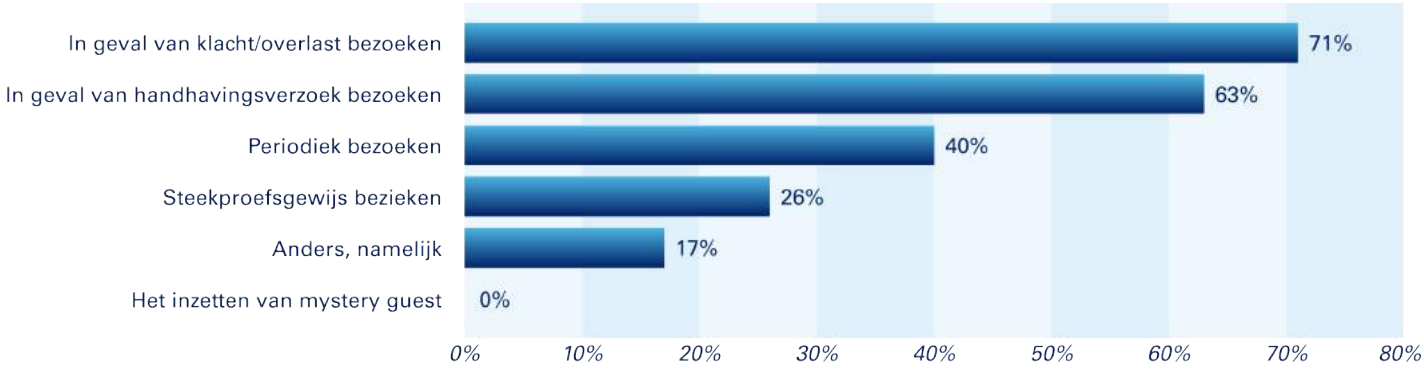
- Minimaal twee controles op de mengvormactiviteiten gedurende de pilot.
- Bij schending van de voorwaarden wordt eerst een waarschuwing gegeven, bij een tweede constatering wordt de deelname aan de pilot ingetrokken.
- Dat elk probleem rond pilotondernemingen eerst bij de projectleider wordt gemeld voordat er (handhavend) wordt opgetreden.

5.2 Capaciteit/samenwerking

Om te onderzoeken of deelname aan de pilot extra (handhavings)capaciteit vergt is gemeenten gevraagd of er extra capaciteit is ingezet op toezicht van de deelnemende ondernemers tijdens de pilot. De antwoorden hierop zijn in lijn met de door de gemeente ingezette trend om de pilot binnen het bestaande toezichtsbeleid mee te nemen. Slechts één gemeente antwoordt dat er extra capaciteit is ingezet (één FTE BOA). Wel is in enkele gemeenten op andere functies extra formatie ingezet. Zo is er in twee gemeenten geïnvesteerd in een beleidsmedewerker Economische Zaken (EZ), in één gemeente in een beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en in één gemeente een (handhavings)jurist. Tot slot geven nog twee gemeenten aan extra capaciteit in de vorm van projectondersteuning te hebben ingezet.

Toezicht (controle bezoek)

Toezicht is dus voornamelijk binnen de bestaande toezichtsarrangementen ingebed. Wat betekent dat nu in de praktijk? Toezicht op de pilot is in de gemeenten divers georganiseerd. In figuur 5.1 worden de antwoorden van de gemeenten op deze vraag weergegeven.



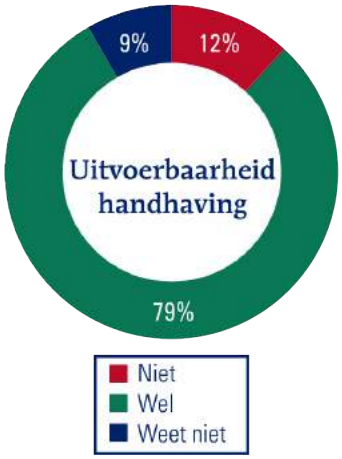
Figuur 5.1. Toezicht op ondernemers tijdens de pilot.

Een meerderheid van de gemeenten bezoekt periodiek of steekproefsgewijs de pilotondernemingen. Daarnaast reageert een meerderheid van gemeenten op signalen die om toezicht vragen. In geval van een klacht, een melding van overlast of in het geval van een handhavingsverzoek worden pilotondernemingen bezocht. De gemeenten die kiezen voor ‘anders, namelijk’ (17%) noemen de volgende twee vormen van toezicht:

- “Goed contact, op basis van vertrouwen.”
- “Kan ook telefonisch in geval van klacht/overlast.”

5.3 Uitvoerbaarheid gemeentelijke handhaving

Aan het eind van de pilot is de gemeenten gevraagd in hoeverre de handhaving in de praktijk uitvoerbaar is gebleken voor de gemeentelijke handhaving.



"We hadden hier goede afspraken over gemaakt met de handhavingsafdeling."
"Op deze schaal (van vijfentwintig ondernemers) was het prima werkbaar op basis van twee controles per deelnemer."
"Regels/randvoorwaarden deelname aan pilot waren duidelijk en werkbaar."
"De pilot heeft in het geheel geen problemen opgeleverd en bedrijfsbezoeken zijn in de reguliere controles meegenomen."

Figuur 5.2. Uitvoerbaarheid van het toestaan van mengvormen voor de gemeentelijke handhaving.

Uit de beantwoording van deze vraag door de gemeenten blijkt dat het toezicht op de pilot in veruit de meeste gevallen uitvoerbaar is geweest.

5.4 Overtredingen/klachten

In het kader van toezicht en handhaving is gevraagd of er bij de deelnemende ondernemers overtredingen zijn geconstateerd. Hierbij geeft 91% van de gemeenten aan dat dit niet het geval was. Bij drie gemeenten was er sprake van een geconstateerde overtreding. In twee gevallen ging dit om de locatie van het uitvoeren van de mengvorm (buiten de onderneming) en in één geval was er sprake van de verkoop van sterk alcoholhoudende drank (15%) terwijl 14,99% is toegestaan. Bij navraag bij betreffende gemeenten blijkt dat in alle gevallen de ondernemer zich heeft aangepast na contact met de gemeente.

Ten tijde van de pilot hebben twee organisaties juridische procedures aangespannen tegen de deelnemende gemeenten. Het blijkt dat 63% van de gemeenten één of meerdere handhavingsverzoeken heeft ontvangen afkomstig van een belangenorganisatie: de Koninklijke SlijtersUnie (KSU), en/of Nederlands Instituut voor Alcohol Beleid (STAP). Rapporteren over de afhandeling van de aangespannen procedures door de gemeenten maakt geen onderdeel uit van het monitoronderzoek.

5.5 Samenvatting en conclusies

Alle gemeenten hanteren een vorm van toezicht. De meeste gemeenten (83%) hebben toezicht op de pilot georganiseerd binnen het bestaande toezichtarrangement. Slechts één gemeente heeft extra toezichtscapaciteit georganiseerd. De vorm van toezicht is voor een groot deel georganiseerd op basis van periodiek of steekproefsgewijs bezoeken.

Het toezicht tijdens de pilot wordt door de meeste gemeenten als uitvoerbaar (79%) ervaren.

In 91% van de gevallen zijn er geen overtredingen geconstateerd. De drie overtredingen die geconstateerd zijn betroffen het uitvoeren van de mengvorm buiten de inrichting (2x) en het schenken van 15% waar 14.99% was toegestaan. Na contact met de gemeenten hebben de betreffende ondernemers de activiteiten aangepast.

Bovenstaande is samen te vatten tot de volgende conclusies met betrekking tot de uitvoerbaarheid van handhaving door de gemeente tijdens de pilot.

Conclusie 1: toezicht op de pilot paste bij het grootste deel van de gemeenten binnen het bestaande beleid op toezicht, de bestaande capaciteit voor toezicht en de bestaande vorm van uitoefenen van toezicht. De vorm van toezicht is voor een groot deel georganiseerd op basis van periodiek of steekproefsgewijs bezoeken.

Conclusie 2: toezicht op de pilot wordt door een ruime meerderheid van gemeenten (79%) als uitvoerbaar gezien.

Conclusie 3: er zijn slechts enkele overtredingen geconstateerd tijdens de pilot, In 91% van de gevallen zijn er geen overtredingen geconstateerd. Deze hebben niet geleid tot (noodzaak tot) handhavend optreden van de gemeente.

Onderzoeks-vraag 3

Hoofdstuk 6

Wat zijn de effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca tijdens de pilot geweest?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de effecten van het toestaan van mengvormen van winkel en horeca tijdens de pilot beschreven. Hierbij wordt eerst gekeken naar de resultaten zoals de deelnemende gemeenten die hebben ervaren en daarna vanuit het oogpunt van de ondernemers. De effecten worden vergeleken met de verwachtingen die gemeenten en ondernemers hadden bij de start van de pilot.

De effecten zijn telkens aan de hand van drie indicatoren uitgevraagd. Ten eerste het effect dat de mengvormen in de pilot hebben gehad op de ontwikkeling van winkelgebieden, zoals het bieden van meer beleving voor klanten/gasten in gebieden waar mengvormen zich voordoen, alsook meer levendigheid en meer bezoekers, het stimuleren van ondernemerschap en het ontstaan van meer samenwerking tussen ondernemers. De effecten op de ontwikkeling van winkelgebieden is in de tweede en derde meting uitgevraagd aan gemeenten én ondernemers. Ten tweede zijn de effecten op de bedrijfsvoering van ondernemers uitgevraagd. Voorbeelden zijn het realiseren van meer omzet of het trekken van meer klanten, het vergroten van de klantbinding en het vergroten van de beleving in de specifieke onderneming. Tot slot is gemeenten en ondernemers gevraagd of er ook (negatieve) effecten zich hebben voorgedaan op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. Dit onder andere door te vragen naar klachten dan wel overlast, gevallen van alcoholconsumptie door minderjarigen of doorschenken (het schenken van alcohol aan een reeds beschonken klant/gast).

6.2 Verwachtingen gemeenten

Uit de nulmeting blijkt wat de motivatie van gemeenten is om deel te nemen aan de pilot. Gemeenten ervaren diverse knelpunten met betrekking tot handhaving van mengvormen. Veel gemeenten geven aan dat economische belangen en belangen van winkeliers en horecaondernemers op gespannen voet staan met een aantal verboden uit de DHW. In sommige gevallen vindt men de DHW onevenredig strikt en rigide en daarmee moeilijk verdedigbaar. Gemeenten vinden het lastig aan ondernemers uit te leggen waarom zij niet op kleine schaal mogen schenken aan winkelend publiek, of waarom er aparte ruimtes gecreëerd moeten worden als een horecazaak ook kunst aan de muur wil verkopen. Gemeenten merken dat er behoefte is bij ondernemers aan meer ruimte voor nieuwe initiatieven. De DHW beperkt echter deze ruimte en sluit daarmee niet aan bij de maatschappelijke trend. Daarnaast geven gemeenten aan dat het in veel gevallen onredelijk voelt om te handhaven op een geconstateerde mengvorm, het betreft voornamelijk lichte overtredingen.

Dit beeld wordt bevestigd door de response van gemeenten op de vraag wat hun belangrijkste verwachting was bij het toestaan van mengvormen in tabel 6.1.

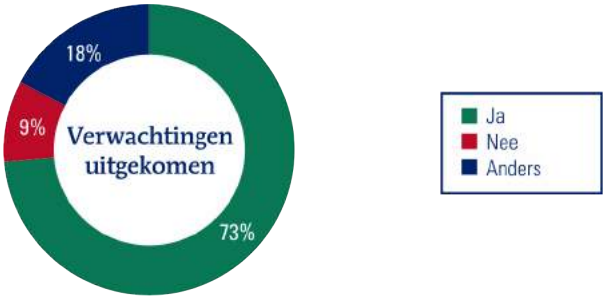
VERWACHTING GEMEENTEN	PERCENT
Het bieden van mogelijkheden aan ondernemers voor ondernemerschap	41%
Het bijdragen aan een eventuele aanpassing van de DHW	33%
Het bieden van meer 'beleving' aan het winkelend publiek	17%
Meer 'levendigheid' in de winkelgebieden	3%
Overig	3%
Weet niet	3%

Tabel 6.1. Verwachtingen gemeenten.

Uit de tabel blijkt dat het bieden van mogelijkheden aan ondernemers voor ondernemerschap en een bijdragen kunnen leveren aan het eventueel aanpassen/verruimen van de DHW de belangrijkste verwachtingen waren van gemeenten bij aanvang van de pilot. Onderstaand kader toont de reacties van een gemeente bij aanvang van de pilot.

"Het doel van de pilot is tweeledig. Ten eerste is het doel om ruimte te bieden aan innovatieve mengconcepten van retail- en horecaondernemers en het monitoren van de gevolgen daarvan. Tegelijk kan zo samen met ondernemers kennis en ervaring worden opgedaan om deze innovatieve mengconcepten op lokaal niveau uitvoerbaar en handhaafbaar te maken (reguleren van het 'grijze circuit'). Ten tweede is het doel om met de resultaten van de lokale pilot bij te dragen aan de evaluatie van de DHW die in 2017 gepland staat."

In de eindmeting is aan gemeenten gevraagd in hoeverre deze verwachtingen daadwerkelijk zijn uitgekomen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 6.1. Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan dat de verwachtingen zijn uitgekomen. Gemeenten hebben door de pilot meer ruimte aan hun ondernemers kunnen bieden om ondernemerschap te tonen, waardoor nieuwe concepten zijn ontstaan. Daarnaast hebben gemeenten praktijkervaringen opgedaan die een bijdrage kunnen leveren aan de evaluatie van de DHW. De groep gemeenten waarvan de verwachtingen niet of anders zijn uitgekomen geeft aan dat dit met name kwam doordat ondernemers voorzichtig zijn gebleven met het benutten van de mogelijkheden. Dit omdat ze het bijvoorbeeld toch te druk hadden, of dat ze niet sterk wilden investeren of omdat ze geen reclame mochten maken voor de mengvorm en de pilot tijdelijk was.



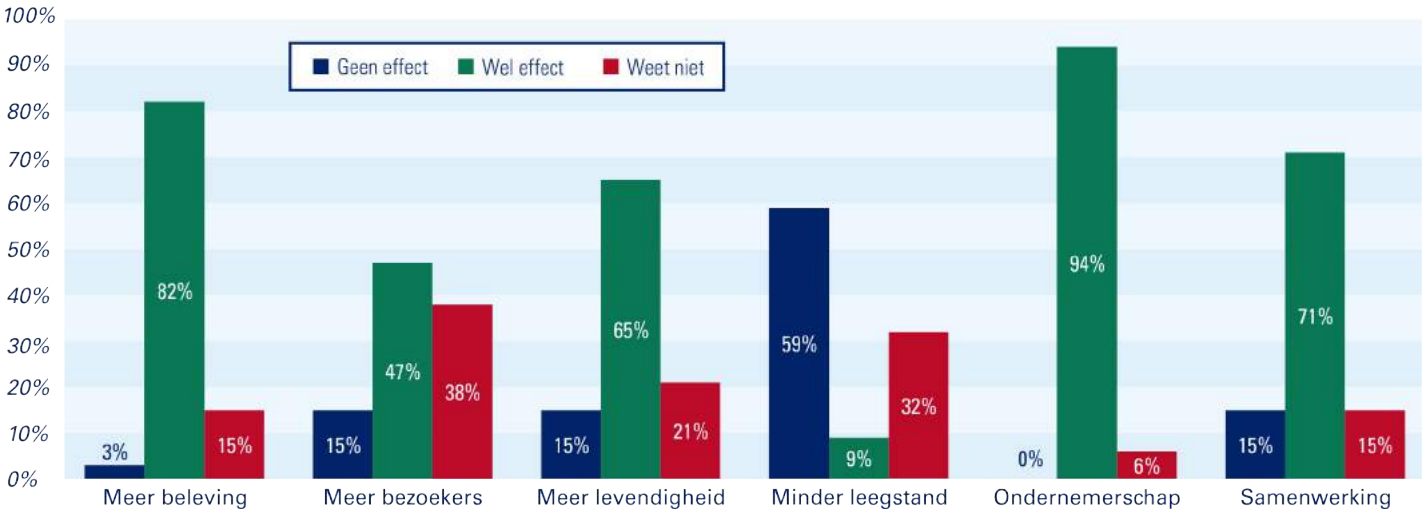
Figuur 6.1. Verwachtingen gemeenten uitgekomen.

6.3 Effecten gemeenten

Nu duidelijk is wat de verwachtingen waren van de deelnemende gemeenten en dat deze grotendeels zijn uitgekomen worden de daadwerkelijke effecten van het uitvoeren van mengvormen tijdens de pilot beschreven. Eerst op de ontwikkeling van winkelgebieden en vervolgens op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

6.3.1 Ontwikkeling van winkelgebieden

Aan de gemeenten is gevraagd in hoeverre deelname aan de pilot heeft geleid tot onderstaande zes effecten, zoals genoemd in figuur 6.2 die bijdragen aan de ontwikkeling van winkelgebieden.



Figuur 6.2. Effecten ontwikkeling van winkelgebieden volgens gemeenten.

Deze grafiek toont aan dat volgens veruit de meeste gemeenten de pilot heeft geleid tot het kunnen bieden van meer mogelijkheden aan ondernemers voor ondernemerschap. Hierdoor zijn ondernemers in staat geweest nieuwe concepten uit te voeren of te ontwikkelen. Volgens een grote meerderheid van gemeenten heeft dit geleid tot het bieden van meer beleving aan winkelende klanten of gasten in de horeca. Ook heeft volgens een flink aantal gemeenten de pilot geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en meer levendigheid binnen de betreffende winkelgebieden, (of andere gebieden waar de mengvormen zich voordoen). Bijna de helft van de gemeenten constateert ook een toename van het aantal bezoekers in de gebieden.

Gemeenten zien een minder sterk effect op het tegengaan van leegstand (al geeft 10 procent van de gemeenten aan hier wel een positief effect te zien). Een verklaring hiervoor is dat de pilot tijdelijk was, waardoor ondernemers geen grote investeringen (zoals een nieuw pand openen/betrekken) hebben gedaan.

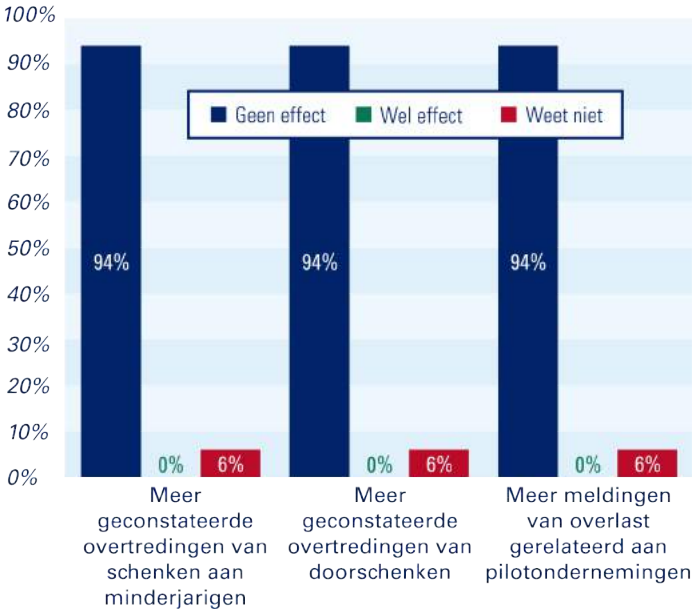
In navolgend kader zijn een aantal reacties van gemeenten met betrekking tot de effecten van de pilot weergegeven.

Reacties van gemeenten:

- "Verrassende nieuwe concepten die iets toevoegen aan het aanbod in de binnenstad en daarmee dus ook aan de aantrekkelijkheid".
- "Win-win situatie voor horecaondernemers door expositie van plaatselijke kunst aan de wand in het horecabedrijf".
- "Het belangrijkste positieve effect is dat er landelijk meer discussie is ontstaan over de betreffende artikelen uit de DHW en over het Besluit inrichtingseisen".
- "Creativiteit en ondernemerschap werd door de pilot gestimuleerd in plaats van beperkt. Het is de hoogste tijd om de regelgeving landelijk aan te passen op de tijdsgeest".
- "Andersoortige relatie toezichthouders en ondernemers op basis van een echt gesprek".
- "Vernieuwende concepten met als gevolg meer diversiteit in de winkelstraat".
- Positieve reclame voor de binnenstad Enthousiaste ondernemers. Bewustwording rond alcohol dankzij discussie.

6.3.1 Volksgezondheid, openbare orde en veiligheid

Naast de effecten op de winkelgebieden is aan gemeenten gevraagd of deelname aan de pilot mogelijk negatieve effecten heeft gehad op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. Zoals bijvoorbeeld het schenken van alcohol aan minderjarigen, doorschenken of meldingen van overlast. De resultaten staan in figuur 6.3.



Figuur 6.3. Effecten volksgezondheid, openbare orde en veiligheid volgens gemeenten.

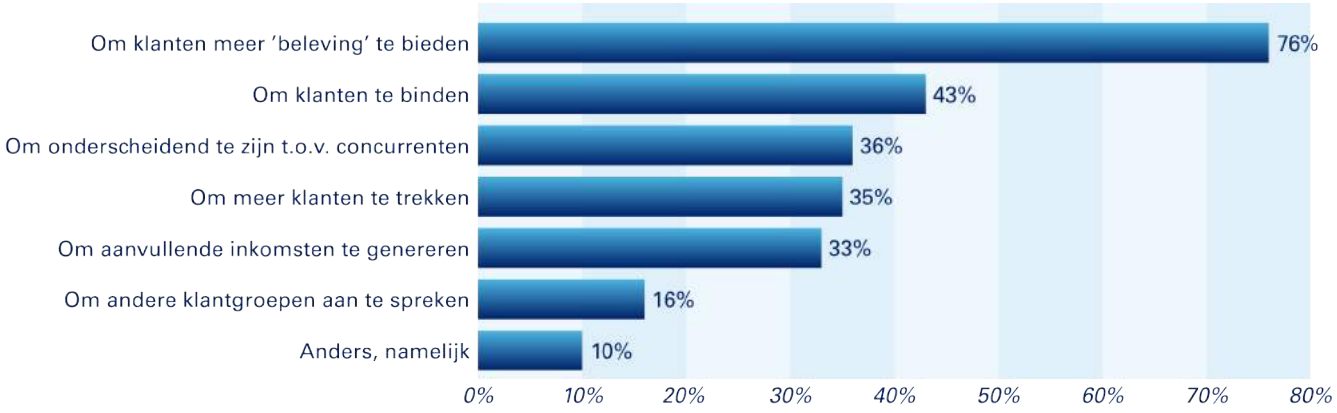
Figuur 6.3 laat zien dat vrijwel alle deelnemende gemeenten geen effecten zien op de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid gerelateerd aan de pilot. Dit beeld is in de interviews bevestigd. Gemeenten geven aan dat ondernemers zich hielden aan de maatregelen die vooraf zijn gesteld en dat er geen incidenten bekend zijn.

Uit de tussenmeting blijkt dat er in één gemeente een extra melding van overlast is geconstateerd in verband met geluidsoverlast door middel van terrasuitbreiding. Na een waarschuwing van de gemeente is de ondernemer gelijk met deze praktijk gestopt.

Geen enkele gemeente geeft aan dat er sprake is geweest van een negatief effect op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid, wel zijn er twee gemeenten (6%) die onvoldoende zicht hebben om deze vraag te beantwoorden.

6.4 Verwachtingen ondernemers

Ook de ondernemers is bij de start van de pilot gevraagd naar de belangrijkste reden om mee te doen aan de pilot. De verwachtingen en daarmee de reden tot deelname worden getoond in figuur 6.4. De resultaten zijn gebundeld voor de drie verschillende categorieën ondernemers omdat er geen aanzienlijke verschillen zijn in de resultaten.



Figuur 6.4. Reden ondernemers voor het uitvoeren van de mengvorm/deelname pilot.

De belangrijkste reden om aan de pilot deel te nemen is de mogelijkheid om hun klanten/gasten meer beleving te kunnen bieden. Uit de interviews blijkt dat beleving de laatste jaren steeds belangrijker is geworden voor ondernemers om hun concept nog aantrekkelijker te maken. Bijvoorbeeld in de retail is het een belangrijke manier om zich te kunnen onderscheiden van het online winkelen. De klanten moeten meer geboden worden dan alleen de aankoop van een product om het zo aantrekkelijker te maken om naar een fysieke winkel te gaan.

Ook geven sommige ondernemers aan dat hun concept al lang niet alleen meer draait om het verkopen van een product, maar dat het gaat om de gehele ervaring die de klant/gast ervaart in de onderneming. Winkel en horeca kunnen elkaar versterken.

Het bieden van meer beleving staat in verband met het binden van klanten/gasten, de twee na belangrijkste reden voor deelname. Wanneer de klant/gast een prettige, bijzondere en onverwacht leuke ervaring heeft gehad vergroot dit de kans dat deze zal terugkeren. Ook zien we dat het vergroten van omzet niet de belangrijkste reden is voor ondernemers om deel te nemen aan de pilot, maar dat het vooral gaat om het vergroten van de binding met nieuwe en bestaande klanten.

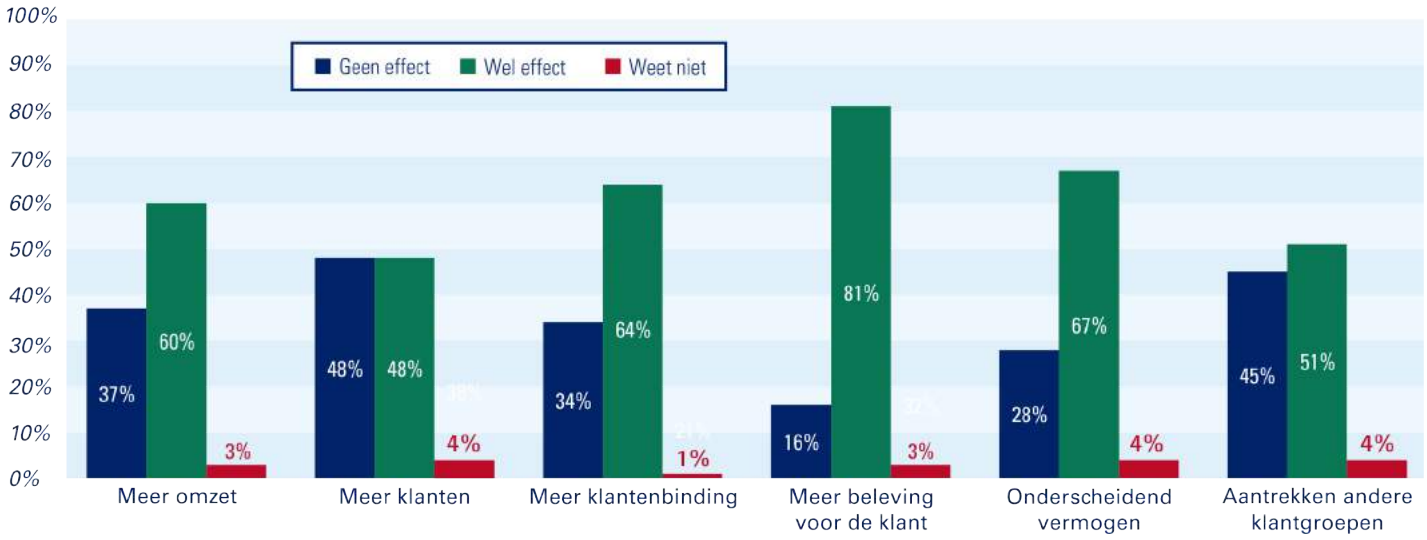
6.5 Effecten ondernemers

De verwachtingen van ondernemers voorafgaand aan de pilot worden vergeleken met de ervaren uitkomsten. De effecten zijn gemeten aan de hand van drie indicatoren: de ontwikkeling van winkelgebieden, gevolgen voor de bedrijfsvoering en de effecten op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. De resultaten worden in deze paragraaf beschreven. Voor wat betreft de bedrijfsvoering maken we onderscheid tussen de drie categorieën participerende ondernemers.

6.5.1 Bedrijfsvoering

De volgende grafieken geven de observaties weer van de drie verschillende categorieën ondernemers op zes indicatoren die bijdragen aan de bedrijfsvoering.

Ondernemers categorie 1 (Drankverstrekkende horeca)



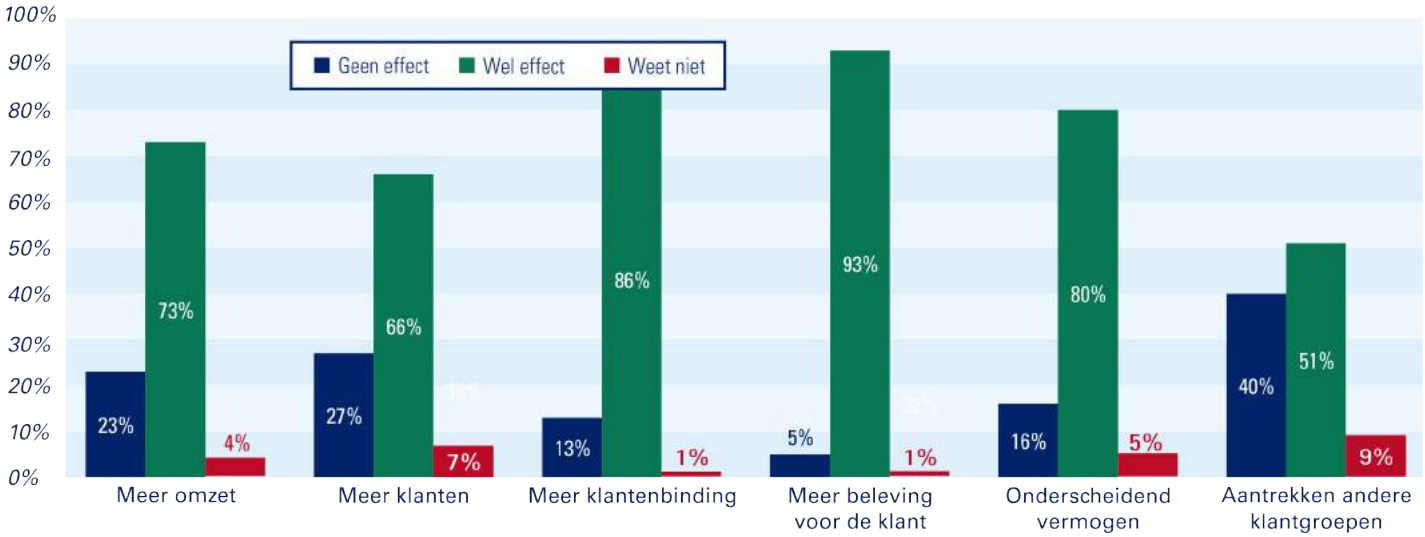
Figuur 6.5. Effecten op bedrijfsvoering ondernemers categorie 1.

De resultaten weergegeven in figuur 6.5 laten zien dat vier vijfde van de ondernemers uit de drankverstrekkende horeca hun klanten/gasten inderdaad meer beleving hebben kunnen bieden. Hierbij gaat het met name om horecaondernemers die producten erbij verkopen. Een voorbeeld uit de interviews is dat het kunnen verkopen van het interieur bijdraagt aan de sfeer en de ervaring in de onderneming.

Ook heeft de pilot volgens de meerderheid van ondernemers uit deze categorie effect gehad op het onderscheidend vermogen. Ondernemers hebben innovatieve concepten mogen uitvoeren, waarmee ze zich konden onderscheiden. Dit resulteert vervolgens in meer klantbinding. Bijvoorbeeld door het verkopen van producten waarmee wordt gekookt, zodat er thuis nog eens aan de onderneming wordt gedacht, of door het uitbrengen van een kookboek. Tot slot ziet ook een meerderheid een positief effect op de omzet.

Concluderend laat deze groep ondernemers een positief beeld zien. Ondernemers zien het minst effect op het aantrekken van andere klantgroepen of méér klanten. Bij deze groep gaat het dus vooral om het binden van de huidige klanten.

Ondernemers categorie 2 (Winkels, dienstverlening en niet-drankverstrekkende horeca)

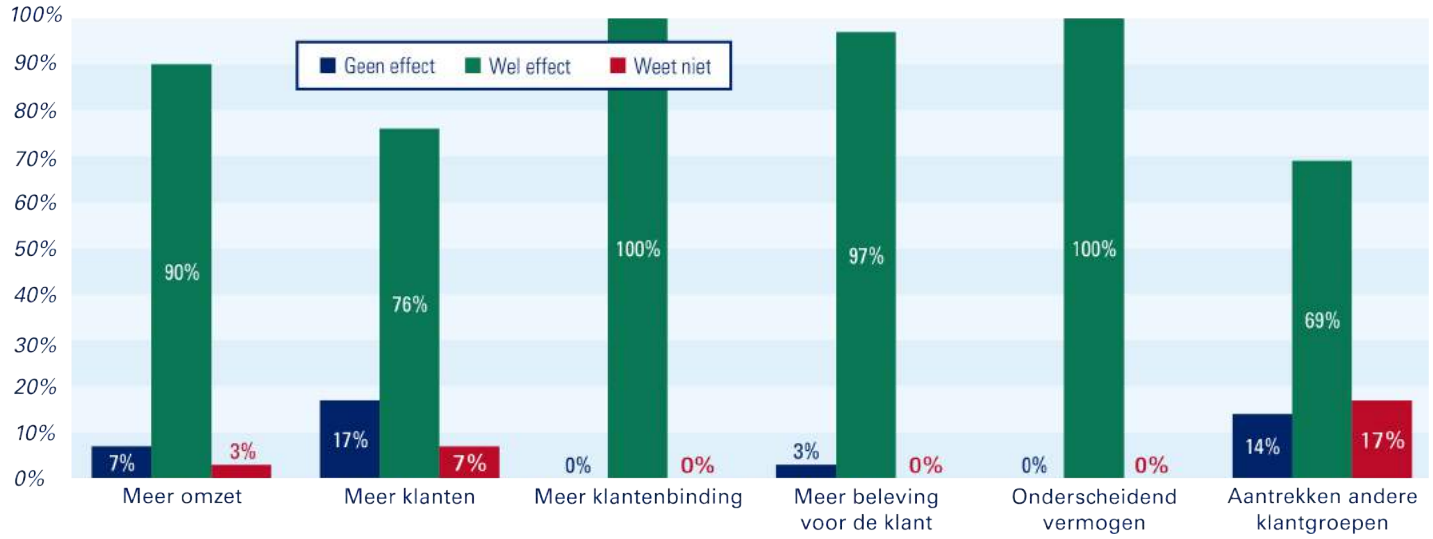


Figuur 6.6. Effecten op bedrijfsvoering ondernemers categorie 2.

In figuur 6.6 is te zien dat ondernemers uit categorie twee meer effect zien op de bedrijfsvoering dan ondernemers uit de eerste categorie. Categorie twee betreft met name winkels, dienstverlening en niet-drankverstrekkende horeca, die als mengvorm alcohol schenken in hun onderneming of verkopen voor consumptie elders.

Bijna alle ondernemers uit deze categorie zijn van mening dat het uitvoeren van de mengvorm een positief effect heeft gehad op het bieden van meer klantbeleving. Een voorbeeld is het schenken van een glas champagne wanneer er een trouwjurk of -kostuum is aangeschaft, maar ook bij een boekpresentatie in een boekwinkel waarbij ook een glas wijn gedronken kon worden. Deze extra beleving is de reden waardoor ook een grote meerderheid een positief effect op de klantbinding ziet en op het onderscheidend vermogen ten opzichte van bijvoorbeeld het internetwinkelen. Ondernemers geven aan dat het gaat om het bieden van een klein beetje extra service om de ervaring in de winkel aangenamer te maken zodat klanten terug zullen keren. Ook ziet een aanzienlijke meerderheid een positief effect op de omzet. Voorbeelden hiervan zijn het mogen verkopen van fairtrade wijn bij de wereldwinkel en een glas wijn bij een lunchroom of delicatessezaak.

Ondernemers categorie 3 (Slijters en wijnhandelaren)



Figuur 6.7. Effecten op bedrijfsvoering ondernemers categorie 3.

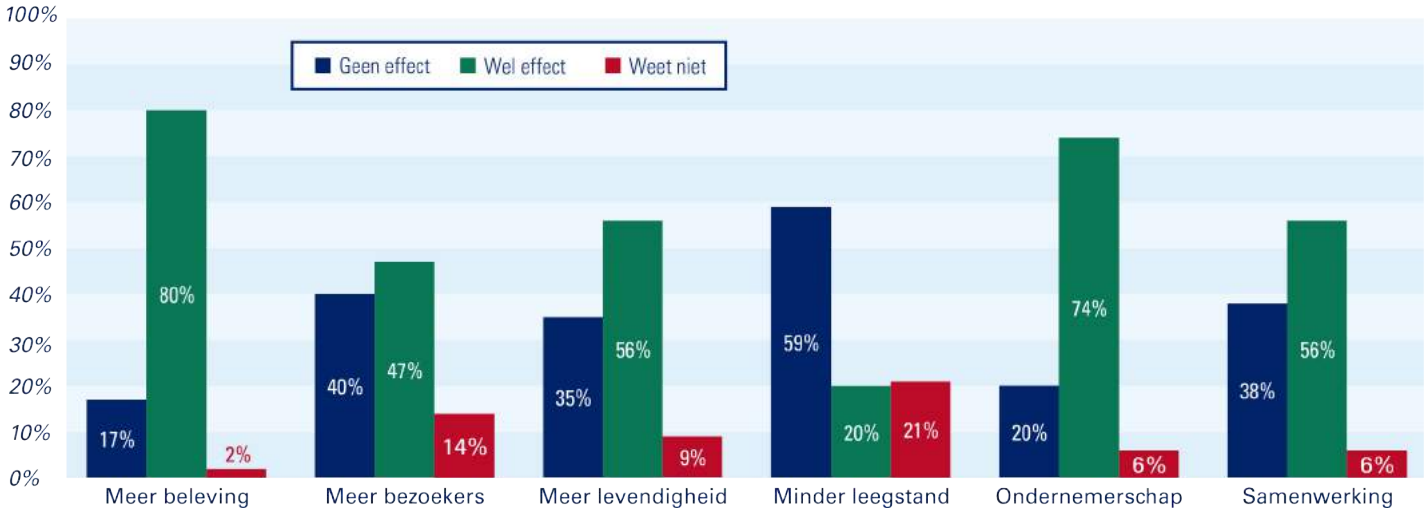
De geobserveerde effecten door ondernemingen uit de derde categorie, de slijters en wijnhandelaren met een slijtersvergunning, worden weergegeven in figuur 6.7. Dit betreft in aantallen de kleinste categorie waarbij ondernemers met name proeverijen organiseren om klanten kennis te kunnen laten maken met hun assortiment.

Alle ondernemers uit deze categorie zien een positief effect op klantbinding en op het onderscheidend vermogen. Vrijwel allemaal zien ze een effect op de beleving van de klant.

In deze categorie ziet ook een overgrote meerderheid een positief effect op de omzet. Ondernemers geven aan dat door klanten meer te kunnen laten proeven (ook zonder verzoek van de klant, of in de vorm van een proeverij) de verkoop van hun producten omhoog gaat.

6.6 Ontwikkeling van winkelgebieden

Tijdens de pilot hebben ondernemers zich vooral gericht op de eigen onderneming. Toch hebben ze ook ervaren dat het uitvoeren van mengvormen effect heeft gehad in de (winkel)gebieden waarin ze zich bevinden (Zie figuur 6.8).



Figuur 6.8. Effecten op de ontwikkeling van winkelgebieden volgens ondernemers.

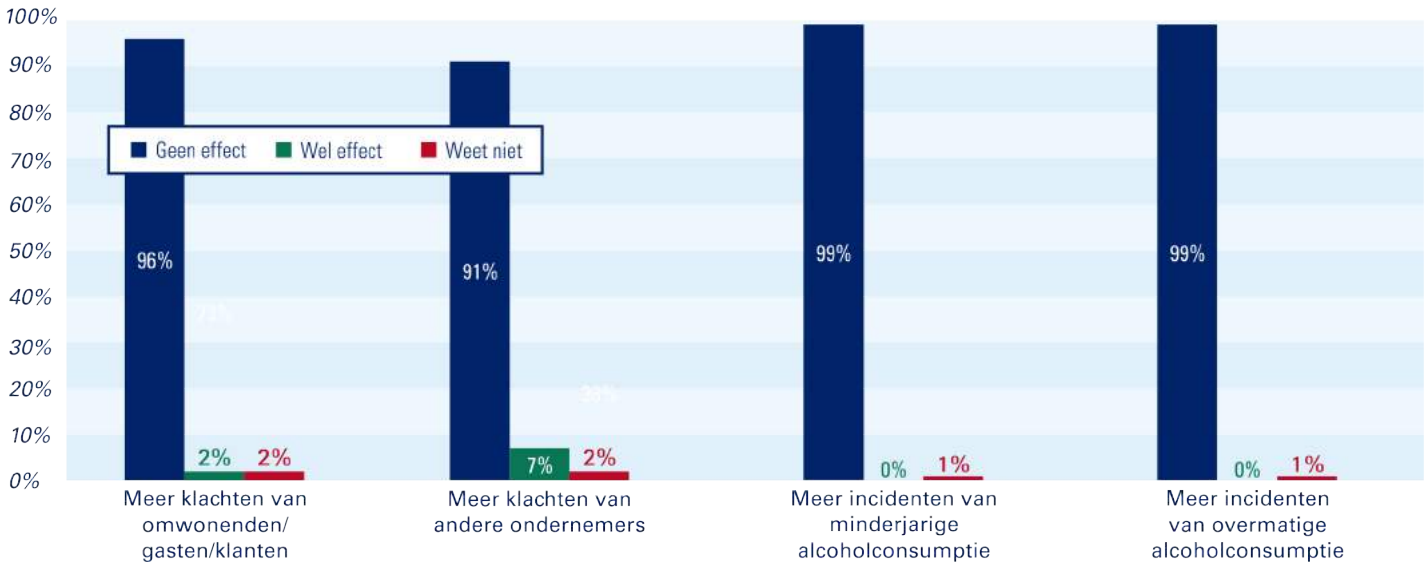
De resultaten weergegeven in figuur 6.8 laten zien dat ondernemers een sterk effect zien op het bieden van beleving voor de winkelende klant of gast die gebruik maakt van de horeca in de gebieden waar mengvormen zich voordoen. Dit sluit aan bij de gevolgen voor bedrijfsvoering zoals in de vorige paragraaf beschreven.

Logischerwijs ziet een meerderheid van de ondernemers ook een positief effect op ondernemerschap, omdat er meer ruimte is om innovatief bezig te zijn. Ook bevestigt een meerderheid van de ondernemers dat de pilot een positief effect heeft gehad op de samenwerking tussen ondernemers in de gebieden. Uit de interviews blijkt dat in sommige gebieden pilotondernemingen nieuwe samenwerkingsverbanden met elkaar zijn aangegaan waarbij lokale horeca, retail en slijters elkaar versterken. Bijvoorbeeld een design/meubelwinkel die het bier van een lokale brouwerij verkocht, een boekwinkel die bij evenementen wijnen schenkt van een lokale wijnhandelaar en een horecazaak die kunst verkoopt van lokale kunstenaars.

Ondernemers zien over het algemeen weinig effect op de leegstand binnen de gebieden. Uit gesprekken blijkt dat het bij de mengvorm vooral gaat om een ‘kleine’ en ondergeschikte aanvulling aan het huidige concept om het te versterken. Ondernemers verwachten dan ook geen grootse veranderingen in het winkelgebied. Wel geeft een meerderheid aan meer levendigheid te ervaren in de gebieden waar de mengvormen voorkomen.

6.6.1 Volksgezondheid, openbare orde en veiligheid

Evenals de gemeenten is ondernemers gevraagd in hoeverre de pilot heeft geleid tot negatieve effecten, zoals overtredingen van schenken aan minderjarigen, doorschenken of meldingen van overlast gerelateerd aan de pilotondernemingen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 6.9.



Figuur 6.9. Effecten op openbare orde, veiligheid en volksgezondheid (gecombineerd).

De resultaten laten zien dat volgens ondernemers de pilot in geen enkel geval heeft geleid tot meer incidenten van alcoholconsumptie door minderjarigen of gevallen van doorschenken. In de interviews met ondernemers wordt vaak als verklaring gegeven dat ondernemers geen doelgroep van minderjarigen bedienen, waardoor er geen alcoholconsumptie door minderjarigen plaatsvindt in de onderneming. Een sterk mechanisme wat intrinsiek de negatieve effecten voorkomt is het gegeven dat ondernemers zelf geen alcoholconsumptie van jongeren, of beschonken klanten in hun zaak willen, aangezien dat hun onderneming in een negatief daglicht kan stellen.

De pilot heeft volgens vrijwel alle ondernemers ook geen effect gehad op een stijging in het aantal klachten van omwonenden, klanten of gasten. Ten tijde van de tussenmeting is er één klacht van omwonenden geweest over geluidsoverlast als gevolg van een ondernemer die buiten een terras had neergezet. Dit was binnen de pilot niet toegestaan, en na melding heeft de ondernemer in overleg met de gemeente gelijk het terras weggehaald.

Een klein deel (7%) van de ondernemers is van mening dat de pilot heeft geleid tot meer klachten van andere ondernemers. Hierbij gaat het met name om ondernemers die niet meedoen met de pilot en vinden dat de pilot valse concurrentie creëerde. Bijvoorbeeld doordat winkeliers tijdens de pilot niet aan dezelfde eisen hoefden te voldoen als reguliere horeca. De klachten zijn met name geuit richting de pilotondernemingen, er zijn geen officiële klachten ingediend bij de gemeente.

6.7 Versterken van effecten

In de voorafgaande paragrafen zijn de effecten in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat zowel gemeenten als ondernemers hoofdzakelijk positieve effecten zien van de mengvormen. Ter aanvulling is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om deze positieve effecten verder te versterken.

De belangrijkste maatregel om de effecten te versterken is het maken van reclame. Gedurende de pilot was dit niet toegestaan. Tachtig procent van de ondernemers stelt dat dit het onderscheidend vermogen van de ondernemers kan versterken. De helft van de gemeenten onderschrijft dit.

Met name de drankverstrekkende horecaondernemers (categorie 1) die hebben geïnvesteerd in het ontwikkelen/op de markt brengen van een product (zoals een messenset, koffie- en thee-accessoires of een kookboek) zijn deze mening toegedaan.

Ook was het tijdens de pilot verboden om de mengvorm buiten uit te voeren, bijvoorbeeld op een terras. Uit de gesprekken met ondernemers blijkt dat ze graag de mengvorm ook buiten hun eigen onderneming zouden uitvoeren. Gemeenten geven echter aan dat hieraan vergunningen verbonden zijn waar men niet zomaar omheen kan.

6.8 Samenvatting en conclusie

Gemeenten hadden bij aanvang van de pilot de verwachting dat de mengvormen ondernemers meer ruimte voor ondernemerschap zouden bieden. Ook wilde men een bijdrage leveren aan de evaluatie van de DHW die ten tijde van de pilot in de politiek speelt, door praktijkvoorbeelden aan te leveren als argument voor het aanpassen of verruimen van de DHW. Van de gemeenten geeft 73% aan dat hun verwachtingen zijn uitgekomen.

Voor ondernemers was de belangrijkste reden om deel te nemen aan de pilot dat ze de mogelijkheid kregen om hun klanten of gasten meer beleving te bieden. Door een nieuw concept te ontwikkelen en uit te voeren verwachtten ondernemers onderscheidend te kunnen zijn ten opzichte van anderen en meer klantbeleving te bieden met als gevolg klanten meer te kunnen binden.

De effecten van de pilot zijn gemeten aan de hand van drie indicatoren: het effect op de ontwikkeling van (winkel)gebieden, het effect op de bedrijfsvoering van ondernemers en het effect op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

Volgens veruit de meeste gemeenten heeft de pilot effect gehad op de ontwikkeling van winkelgebieden door ondernemers de ruimte te geven om meer ondernemerschap te tonen. Als gevolg hiervan hebben de ondernemers met hun mengvorm meer beleving kunnen bieden aan hun klanten of gasten. Ook heeft de pilot volgens gemeenten geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en meer levendigheid in de betreffende winkelgebieden. Deze resultaten komen overeen met ondernemers die aangeven dat de pilot met name heeft geleid tot meer mogelijkheden voor ondernemerschap waardoor ze meer beleving voor klanten en gasten hebben kunnen realiseren. Weliswaar in mindere mate dan gemeenten ziet ook het merendeel van ondernemers een positief effect op de samenwerking tussen ondernemers en de levendigheid in de betreffende gebieden.

De effecten op bedrijfsvoering zijn in kaart gebracht voor de drie verschillende categorieën ondernemers. Alle drie de groepen zien een positief effect op het bieden van meer beleving voor de klant/gast door het uitvoeren van de mengvorm. Een creatief en nieuw concept, of uitbreiding van het huidige concept, resulteert in meer klantbeleving met als gevolg meer klantbinding en een groter onderscheidend vermogen ten opzichte van concurrenten (het nét iets extra's te kunnen bieden).

Over de effecten op volksgezondheid, openbare orde en veiligheid zijn gemeenten en ondernemers het eens, beide partijen hebben geen effecten geobserveerd. Er zijn geen constateringen geweest alcoholconsumptie door minderjarigen of doorschenken. De enkele klacht van omwonenden is opgelost door gemeente en ondernemer.

Wel is een kleine groep ondernemers (7%) van mening dat de pilot heeft geleid tot meer klachten van andere ondernemers vanwege oneerlijke concurrentie.

Conclusie 1: verwachtingen van gemeenten en ondernemers zijn grotendeels uitgekomen.

Conclusie 2: het grootste deel van de gemeenten en ondernemers ziet effect op de ontwikkeling van winkelgebieden door meer ruimte te geven aan ondernemers om ondernemerschap te tonen waardoor ondernemers meer beleving aan winkelende klanten of bezoekers van horeca/slijters kunnen bieden. Ook heeft de pilot geleid tot meer en betere samenwerking tussen ondernemers en (daardoor) meer levendigheid in de betreffende winkelgebieden.

Conclusie 3: het grootste deel van de drie categorieën ondernemers ziet effect op de ontwikkeling van hun bedrijfsvoering door het kunnen bieden van meer beleving aan hun klanten of gasten in hun onderneming, wat resulteert in een sterkere klantbinding, en meer onderscheidend vermogen.

Conclusie 4: gemeenten en ondernemers hebben geen negatieve effecten gezien/geobserveerd tijdens de pilot op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

Onderzoeks-vraag 4

Hoofdstuk 7

Met het oog op de geconstateerde effecten, welke mengvormen van winkel en horeca zijn in meerdere of mindere mate wenselijk om toe te staan?

In de eerdere hoofdstukken is uitgebreid op de geconstateerde effecten ingegaan. Er worden door ondernemers en gemeenten veel positieve effecten op onder andere klantbeleving geconstateerd en er zijn geen negatieve effecten geconstateerd gerelateerd aan openbare orde, veiligheid of volksgezondheid. Vanuit die observaties gaan we nu in op welke mengvormen de gemeenten en ondernemers meer of minder wenselijk vinden om, na eventuele aanpassing van de DHW, toe te staan.

Tijdens de eindmeting is de gemeenten en ondernemers gevraagd of zij vinden dat de activiteiten gecontinueerd moeten worden door de DHW aan te passen. En zo ja, om welke mengvormen het gaat. Zoals ook in eerdere hoofdstukken wordt eerst het perspectief van de gemeenten gepresenteerd en daarna dat van de ondernemers.

7.1 Perceptie gemeenten over wenselijkheid toestaan mengvormen

In figuur 7.1 is aangegeven welk percentage van de deelnemende gemeenten vindt dat het voortzetten van ‘mengvorm activiteiten’ gecontinueerd zou moeten kunnen worden.

Figuur 7.1. Perceptie gemeenten over continueren activiteiten.

Hieruit blijkt dat de overgrote meerderheid ervan overtuigd is dat activiteiten gecontinueerd zouden moeten worden in een aan te passen DHW. Dit wordt bevestigd in de uitgevoerde interviews, veel gemeenten verwachten meer negatieve impact van het stoppen met de pilot dan in geval ze door zouden mogen gaan met toestaan van mengvormen. In de enkele gemeente die deze vraag negatief beantwoordt, zijn de pilotactiviteiten niet goed van de grond gekomen. Het is niet zo dat in die gemeenten negatieve effecten zijn opgetreden vanwege de pilot.

Het is meer dat in die gemeenten de mengvormen blijkbaar te weinig toegevoegde waarde hadden voor de betreffende ondernemers om te continueren waardoor er in die gemeenten ook geen noodzaak wordt gevoeld om de mengvorm te continueren.

Vervolgens is de gemeenten gevraagd deze wenselijkheid per categorie ondernemers te specificeren. Hierbij zijn per categorie ook de verschillende soorten mengvormen gespecificeerd om een beter beeld te krijgen van de wenselijkheid per mengvorm.

7.1.1 *Categorie 1* (Drankverstrekkende horeca)

PERCENTAGE GEMEENTEN DAT TYPE MENGVORMEN WIL TOESTAAN UIT CATEGORIE 1	ALCOHOL VOOR CONSUMPTIE THUIS	FOOD/ NON-FOOD PRODUCTEN
Drankverstrekkende horeca die als mengvorm .. erbij verkopen	79%	79%
Schouwburg, theater en bioscoop die als mengvorm .. erbij verkopen	29%	71%
Evenementenlocaties die als mengvorm .. erbij verkopen	38%	74%

Tabel 7.1. Percentage gemeenten dat type mengvorm wil toestaan uit categorie 1.

Uit tabel 7.1 blijkt dat een grote meerderheid van de gemeenten van mening is dat drankverstrekkende horeca zowel alcohol voor consumptie thuis als food producten (bijvoorbeeld de olijfolie waarmee wordt gekookt) en non-food producten (bijvoorbeeld strandschepjes) zou moeten kunnen verkopen. Ook in schouwburgen en dergelijke en op evenementenlocaties vindt de grote meerderheid van gemeenten het wenselijk dat er food en non-food producten kunnen worden verkocht. Er is weinig draagvlak bij gemeenten om in de schouwburg of op evenementenlocaties het verkopen van alcohol voor consumptie thuis toe te staan.

7.1.2 *Categorie 2* (Winkels, dienstverlening en niet-drankverstrekkende horeca)

PERCENTAGE GEMEENTEN DAT TYPE MENGVORMEN WIL TOESTAAN UIT CATEGORIE 2	TER PLAATSE GRATIS SCHENKEN	TER PLAATSE TEGEN BETALING VERKOPEN	VERKOPEN VOOR CONSUMPTIE ELDERS
Non-food winkels (wonen/mode/schoenen/sport/boeken/optiek/etc.) die alcohol …	74%	47%	38%
Food winkels (wereldwinkel/levensmiddelenwinkel/delicatessezaak, etc.) die alcohol …	62%	44%	79%
Niet -drankverstrekkende horeca (koffiebar/lunchroom, etc.) die alcohol …	32%	59%	35%
Dienstverlening (kapper/schoonheidssalon/persoonlijke verzorging/reparatie, etc.) die alcohol …	74%	32%	26%
Kunstgalerie of atelier die alcohol …	74%	41%	32%
Catering en kookstudio's die alcohol…	65%	59%	53%

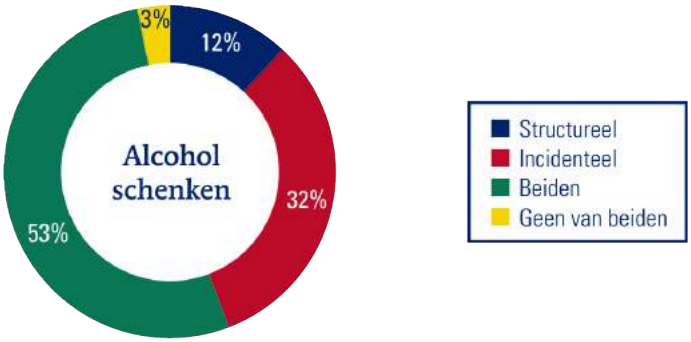
Tabel 7.2. Percentage gemeenten dat type mengvorm wil toestaan uit categorie 2.

De gemeenten zien in meerderheid het ter plaatse in de onderneming gratis schenken als een prima mengvorm. Alleen voor de niet-drankverstrekkende horeca ziet een meerderheid dit niet zitten. Voor die categorie vinden de meeste gemeenten dat er betaald moet worden voor de consumptie.

Het toestaan van 'tegen betaling schenken' ziet een meerderheid van de gemeenten wel zitten voor de niet-drankverstrekkende horeca (koffiebar die een likeurtje bij de koffie schenkt) en catering en kookstudio's. Het verkopen van alcohol om ter plaatse te drinken in de schoonheidssalon, boekenwinkel, delicatessezaak en kunstgalerie wordt door een minderheid van de gemeenten ondersteund.

Het verkopen van alcohol voor consumptie elders (fles wijn bij de wereldwinkel of in cadeaupakket) zien de meeste gemeenten graag terug bij de foodwinkels en iets meer dan de helft ziet dit ook zitten voor catering en kookstudio's. Het verkopen van flessen drank bij bijvoorbeeld schoenenwinkels, boekenwinkels, bij de computerreparateur of bij een kunstgalerie wordt slechts door een minderheid van de gemeenten ondersteund.

Als verdieping op de vraag over het schenken van alcohol in de onderneming is de gemeenten gevraagd wanneer het gaat over de wenselijkheid van het toestaan van specifieke mengvormen, of het bij schenken van alcohol in een onderneming het uitmaakt of er structureel alcohol wordt geschonken of alleen bij een speciale gelegenheden. De resultaten worden weergegeven in figuur 7.2. Hierbij gaat het niet om de frequentie. Structureel kan ook zijn dat het elke dag *beschikbaar* is en slechts enkele keren per week daadwerkelijk wordt gedronken. Bijvoorbeeld in een winkel voor trouwjurken is champagne beschikbaar als een jurk is uitgekozen, die wordt echter bij elke geslaagde transactie en niet per definitie iedere dag geschonken. Incidenteel betekent dat er een specifieke aanleiding is voor het schenken. Bijvoorbeeld bij de opening van de winkel, bij een boekpresentatie, etc.).



Figuur 7.2. Wenselijkheid structureel/incidenteel alcohol schenken.

Iets meer dan 50% van de gemeenten vindt het prima dat er zowel structureel als incidenteel alcohol wordt geschonken binnen ondernemingen uit categorie 2. In 65% van de gemeenten is draagvlak voor structureel schenken en in meer dan 80% van de gemeenten is draagvlak voor incidenteel alcohol schenken. Daarmee kunnen we stellen dat zowel het incidenteel als structureel schenken van drank bij een meerderheid van de gemeenten op draagvlak kan rekenen en dat het schenken van alcohol bij speciale gelegenheden door nog meer gemeenten als een positieve mengvorm wordt gezien dan bij het structureel schenken van alcohol.

Het aantal gemeenten dat vindt dat door deze categorie helemaal geen alcohol mag worden geschonken is met drie procent erg klein (één gemeente).

7.1.3 *Categorie 3* (slijters en wijnhandelaren)

PERCENTAGE GEMEENTEN DAT TYPE MENGVORMEN WIL TOESTAAN UIT CATEGORIE 3	
Slijters en wijnhandelaren met slijtersvergunning die proeverij organiseren	85%
Slijters en wijnhandelaren met slijtersvergunning die alcohol schenken in eigen zaak tegen betaling	47%
Slijters en wijnhandelaren met slijtersvergunning die alcohol schenken in eigen zaak zonder betaling (proeven)	76%

Tabel 7.3. Percentage gemeenten dat type mengvormen wil toestaan uit categorie 3.

Slijters en wijnhandelaren met vergunning mogen al alcohol verkopen voor gebruik buiten de onderneming. De discussie voor deze groep zit in het schenken van alcohol in de onderneming om daar ook op te drinken. Uit tabel 7.3 blijkt dat een overgrote meerderheid van gemeenten van mening is dat slijters en wijnhandelaren proeverijen mogen organiseren in hun eigen onderneming en dat ze zonder betaling aan klanten mogen schenken om te laten proeven. Ook in de interviews en vragenlijsten wordt aangegeven dat het houden van proeverijen en het (gratis) laten proeven van de te verkopen producten door veel gemeenten logisch wordt gevonden. Het tegen betaling schenken van alcohol in de zaak kan rekenen op draagvlak bij iets minder dan de helft van de gemeenten. Uit de reacties op de vragenlijst blijkt dat (sommige) gemeenten dit dan beschouwen als drank schenkende horeca waarbij ook de daarvoor geldende regels zouden moeten gelden.

7.2 Perceptie ondernemers over wenselijkheid toestaan mengvormen

Ook aan de ondernemers is gevraagd of ze vinden dat de DHW moet worden aangepast om zo mengvormen toe te staan. Een grote meerderheid van de ondernemers antwoordt daar positief op. Er zijn wel verschillen tussen de categorieën ondernemers.

Categorie 1 (Drankverstrekkende horeca)

Figuur 7.3. Perceptie wenselijkheid toestaan mengvormen ondernemers categorie 1.

Ondernemers in categorie 1 zijn met ruime meerderheid positief over het aanpassen van de DHW om daarmee mengvormen te kunnen continueren. Uit figuur 7.3 blijkt dat 73% van mening is dat activiteiten doorgezet moeten kunnen worden.

"Wij kunnen niet bestaan zonder mengvorm! De wereld verandert sneller dan de overheid. Kijk naar Europa bijna alle landen om ons heen doen dit al jaren! Het is niet wat wij willen maar wat de consument wil en dus de bewoners van ons land!"
"Voor de beleving van de gast is het leuk dat er speciale producten uit het restaurant gekocht kunnen worden, ik stel me voor dat het voor een winkelier leuk is om bij speciale evenementen een passend alcoholisch drankje te kunnen schenken."
"Mengvorm heeft een samenwerking met meerdere winkeliers opgeleverd. Door een beperkt assortiment van de winkelier op te nemen, wordt de bezoeker getriggerd om ook de winkel te bezoeken. De schoenenzaak naast Post-Plaza heeft aantoonbaar meer omzet."
"We hebben een prachtig boek gemaakt met verhalen en recepten en deze mogen we zelf verkopen."
"Wij hebben vooral bij de locatie aan het strand ondervonden dat men het heel leuk vindt."
"Het kunnen verkopen van dingen als manchetknopen, stropdassen, eigen gemaakte jam, of eigen botteling whisky maakt de horeca levendiger en gastvriendelijker."

Er is een deel (18%) van mening dat de DHW niet hoeft worden aangepast om mengvormen toe te staan. Uit de interviews en de tekst in de ingevulde vragenlijsten leiden we af dat dit om ondernemers gaat waarbij de mengvorm niet echt van de grond is gekomen, omdat bijvoorbeeld de verkoop van het product dat als mengvorm erbij werd gedaan minder hard liep dan van te voren verwacht. Ook blijkt uit de interviews en antwoorden dat een aantal ondernemers in deze categorie zorgen heeft over het tegen betaling schenken van alcohol door winkels (mengvorm categorie 2).

Ze pleiten daarbij voor een eerlijk speelveld voor alle ondernemingen die alcohol mogen schenken. De huidige inrichtingseisen aan de horeca zijn bijvoorbeeld zwaarder dan die gesteld zijn aan de winkels die alcohol wilden schenken tijdens de pilot.

"Concurrentie door winkeliers die niet aan dezelfde eisen hoeven te voldoen als horeca."
"Gemeente staat overal horeca toe, dat lijdt tot sluiting van traditionele horeca."
"Ik denk dat met name concurrentievervalsing een heikel punt is. Het is niet eerlijk wanneer horeca-uitbaters teveel last gaan krijgen van winkeliers voor wie food & drink service product is. Verplicht marktconform prijzen is daar een onderdeel van."

Categorie 2 (Winkels, dienstverlening en niet-drank-verstrekkende horeca)

Figuur 7.4. Perceptie wenselijkheid toestaan mengvormen ondernemers categorie 2.

Dit is de categorie met de meeste ondernemers. Dit is ook een diverse categorie met ondernemers uit zowel de dienstverlening als detailhandel. De gezamenlijkheid zit in het feit dat ze voor de pilot geen alcohol mochten schenken/verkopen en tijdens de pilot dat wel mochten. Uit figuur 7.4 blijkt dat een overgrote meerderheid van de ondernemers uit categorie 2 dat als positief heeft ervaren en dat ze de DHW aangepast zouden willen hebben om de mengvorm te kunnen continueren.

"Mijn zaak is een typisch voorbeeld van gemengde branches. Ik ben een Spaanse delicatessenzaak met lunchroom. Klanten verwachten dat een wijntje gedronken kan worden in zo'n zaak en snappen niet waarom het niet zou mogen."
"Hoewel 400 euro extra omzet in negen maanden tijd verwaarloosbaar is, zorgt de proef voor een zeer prettige, gemoedelijke, aantrekkelijke sfeer. Ons bierwinkeltje is er veel meer een 'biercentrumpje' en een ontmoetingsplek door geworden."
"Onze mengvorm is een keukencentrum met kookwinkel en kookstudio. Dus 2A Non-Food en Food en 2C overige, in de kookwinkel wordt wijn verkocht en incidenteel wordt in de kookstudio alcohol geschonken tijdens een kookdemo. (reacties zijn positief)"
"Vooral toeristen die bij hun lunch een glas wijn willen zoals ze dat thuis ook gewend zijn."

Categorie 3 (Slijters en wijnhandelaren)

Figuur 7.5. Perceptie wenselijkheid toestaan mengvormen ondernemers categorie 3.

Categorie 3 betreft de kleinste categorie, ook hier zijn ondernemers overwegend positief. Het grootste deel van deze groep (60%) schenkt gratis alcohol (om te proeven) en een minderheid schenkt tegen betaling (40%).Van slijters en wijnhandelaren acht 79% het wenselijk de DHW aan te passen zodat activiteiten voortgezet kunnen worden. Daarmee vindt het grootste deel van de slijters en wijnverkopers dat de DHW aangepast zou moeten worden om proeverijen en schenken van alcohol in de zaak mogelijk te maken en een kleiner deel dat dit ook zou moeten voor het tegen betaling kunnen schenken van alcohol in de onderneming.

"Onze buurman die in de herenkleding zit biedt zijn klanten een drankje aan in onze slijterij. Zijn klanten ervaren dat als een bijzondere ervaring en regelmatig leidt dat tot een aankoop bij ons die we anders niet gehad zouden hebben.
"Men weet nu wat men koopt."
"De beleving die is zo belangrijk voor ons. Het maakt een groot verschil tussen detailhandel en webwinkels. Het is de enige manier om te kunnen overleven. Proeven doet verkopen."
"Wij zien dit als een noodzakelijke toevoeging voor een serieuze whiskywinkel zoals de onze."

7.3 Samenvatting en conclusies.

De overgrote meerderheid van zowel gemeenten als ondernemers is ervan overtuigd dat activiteiten gecontinueerd zouden moeten worden in een aangepaste DHW.

Een grote meerderheid van de gemeenten is van mening dat drankverstrekkende horeca zowel alcohol voor consumptie thuis als food producten (bijv. de olijfolie waarmee wordt gekookt) en non-food producten (bijv. strandschepjes) zou moeten kunnen verkopen. Ook in schouwburgen en dergelijke en op evenementenlocaties vindt de grote meerderheid van gemeenten het wenselijk wanneer er food en non-food producten kunnen worden verkocht.

Er is beperkt draagvlak bij gemeenten voor het toestaan van verkopen van alcohol voor consumptie thuis, in de schouwburg of op evenementenlocaties.

Zowel het incidenteel als structureel schenken van alcohol bij winkels, dienstverlening en niet- drankverstrekkende horeca kan bij een meerderheid van de gemeenten op draagvlak rekenen. Het schenken van alcohol bij speciale gelegenheden wordt voor deze groep door nog meer gemeenten als een positieve mengvorm gezien.

Een overgrote meerderheid van gemeenten is van mening dat slijters en wijnhandelaren proeverijen mogen organiseren in hun eigen onderneming en dat ze zonder betaling aan klanten mogen schenken om te laten proeven.

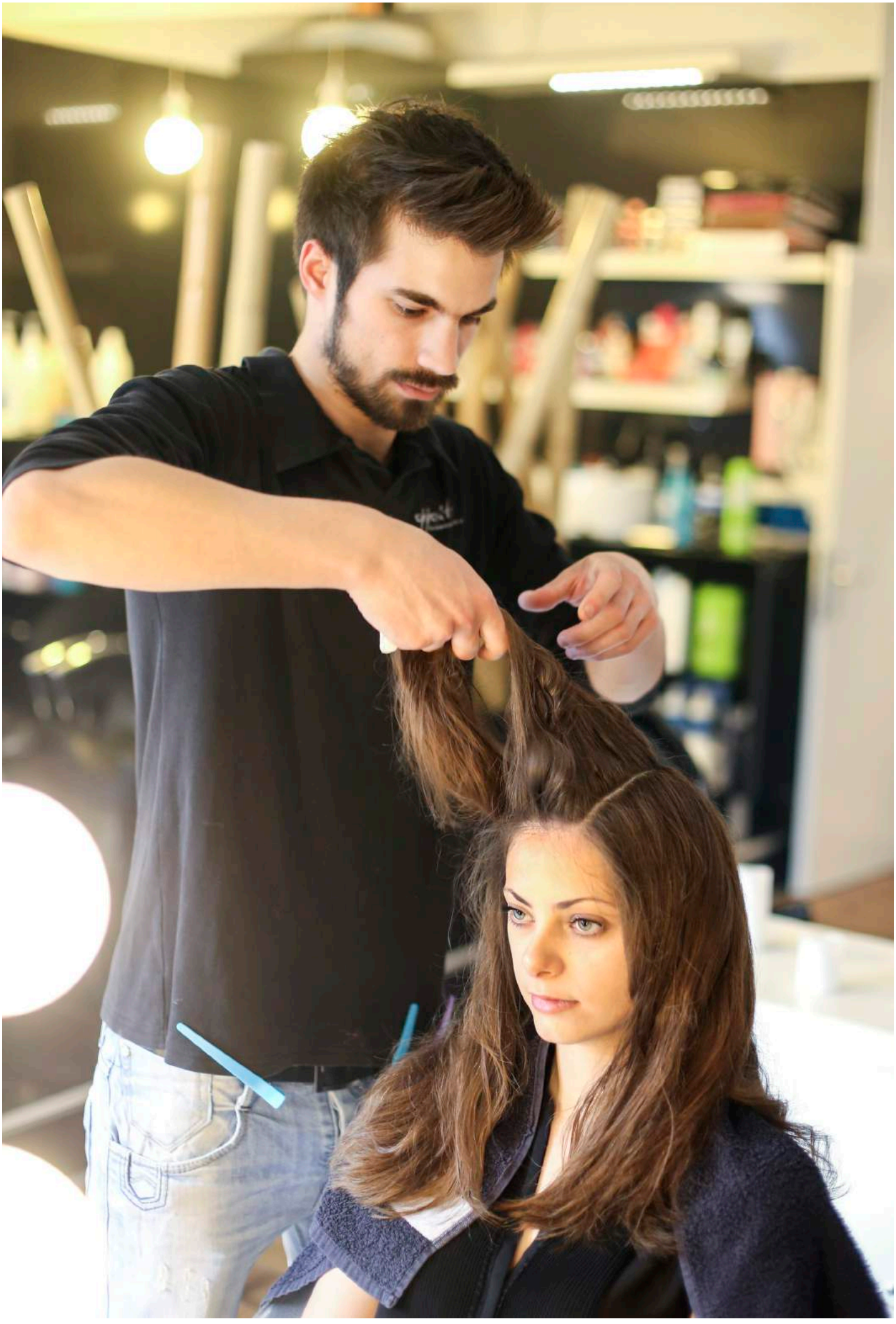
Conclusie 1: de overgrote meerderheid van zowel gemeenten (88%) als ondernemers (gemiddeld 81% over de drie categorieën) is ervan overtuigd dat mengvormen gecontinueerd zouden moeten worden in een aangepaste DHW.

Conclusie 2: alle mengvormen waarbij niet-alcohol gerelateerde producten worden verkocht als nevenactiviteit worden door een ruime meerderheid van gemeenten (>70%) als positief beoordeeld.

Conclusie 3: het schenken van alcohol om te proeven, of het organiseren van proeverijen bij slijters of wijnhandelaren wordt door een ruime meerderheid (>75%) van gemeenten en ondernemers als positief beoordeeld.

Conclusie 4: daar waar het schenken of verkopen van alcohol in het verlengde ligt van de hoofdactiviteit is er veel draagvlak bij gemeenten voor mengvormen. Bijvoorbeeld de cappuccinobar die wel tegen betaling likeurtje schenkt, maar dan weer niet gratis. De slijter die gratis laat proeven, maar niet tegen betaling schenkt. De boekwinkel die een glaasje wijn schenkt bij een boekbespreking, maar niet structureel wijnflessen verkoopt. De fairtrade winkel die flessen wijn verkoopt, maar weer niet de fairtrade winkel die tegen betaling in de winkel schenkt.

Conclusie 5: er is minder draagvlak bij gemeenten voor mengvormen van categorie 2 (gemiddeld 47%) en categorie 3 (47%) die leiden tot drankverstrekkende horeca door tegen betaling alcohol te schenken.



DEEL 3 Onderzoeks-vraag 5

JUWELIERS

Onderzoeks-vraag 5 - Aanbevelingen

Hoofdstuk 8

Welke elementen uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt bij een eventueel wijzigingsvoorstel?

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt afgesloten met het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag en tevens onze aanbevelingen. Als onderzoeksbureau hebben we geen oordeel over het wel of niet aanpassen van de DHW. Wel zien we een aantal elementen uit de pilot die bij een mogelijke aanpassing zouden kunnen worden meegenomen. Het is een gegeven dat mengvormen zich voordoen in Nederland. Onze aanbevelingen zijn de verschillende elementen die kunnen bijdragen aan het reguleren ervan. Het zijn de knoppen waar aan gedraaid kan worden mocht de politiek hiertoe besluiten.

8.2 Lokaal afwegingskader

Voor deze elementen hoeven in onze ogen niet gelijk algemeen geldende regels worden afgesproken, er zou ook ruimte kunnen zijn voor lokale afwegingen binnen in de DHW gestelde kaders. Er zijn meer beleidsterreinen waarbij dit het geval is. Ook is de handhaving van de DHW gedecentraliseerd waarbij handhaving via lokaal beleidskader in prioriteitsstelling kan verschillen.

In de eindmeting is uitgevraagd of gemeenten vinden dat in de nieuwe DHW ruimte moet komen voor een lokaal afwegingskader waarbinnen het college (bepaalde vormen) van mengvormen kan toestaan. Hierop antwoordt een ruime meerderheid positief.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in Nederland verschillen in hun opvatting over het toestaan van mengvormen in hun gemeente. Dit heeft onder andere te maken met de standpunten van de lokale politiek. Ook zijn er verschillen tussen grote gemeenten in de Randstad, en kleine meer regionale gemeenten. Deze argumenten ondersteunen een lokaal afwegingskader, zodat gemeenten niet allemaal hetzelfde centrale beleid hoeven te volgen, maar dat er (gedeeltelijk) decentraal invulling kan worden gegeven aan de DHW.

Figuur 8.1. Wenselijkheid van een lokaal afwegingskader voor mengvormen.

8.3 Bruikbare elementen

Uit de eerdere conclusies in dit onderzoeksrapport volgen bruikbare elementen die kunnen bijdragen aan het reguleren van mengvormen. Ons advies is dat er zorgvuldig nagedacht dient te worden over elk van deze specifieke elementen bij een eventuele aanpassing van de DHW.

Zoals hierboven aangehaald hoeven in onze ogen niet enkel centrale regels te worden opgesteld maar mag er ruimte zijn voor decentrale afwegingen. Op welke thema's en in welke mate kunnen afspraken over worden gemaakt.

Dit hoofdstuk sluit af met een opsomming van bruikbare elementen die bijdragen aan een eventueel wetswijzigingsvoorstel, geclusterd aan de hand van thema's die de rode draad zijn gebleken in het toestaan van mengvormen.

8.3.1 Gepaste mate van ondernemerschap

Gemeente en ondernemers deden mee aan de pilot om ondernemers meer mogelijkheden te bieden voor ondernemerschap.

Hierbij zijn gemeenten en ondernemers ervan overtuigd dat de mengvorm niet de overhand moet krijgen, maar ondergeschikt moet blijven aan de hoofdactiviteit. Voor wat betreft ondergeschiktheid zijn de volgende elementen bruikbaar:

- Een maximale verhouding van het vloeroppervlak.
- Een maximale verhouding van de omzet.
- De omvang van de voorraad alcohol.
- De frequentie van activiteiten wanneer het gaat om speciale gelegenheden.

Er is in de antwoorden van deelnemers geen eenduidig beeld hoe deze elementen geoperationaliseerd zouden moeten worden.

8.3.2 Klantbeleving vergroten

Het vergroten van de klantbeleving van de klanten of gasten blijkt het belangrijkste effect van het toestaan van mengvormen volgens gemeenten en ondernemers. Bij het toestaan van mengvormen om de klantbeleving te vergroten spelen verschillende elementen een rol:

- Mengvormen in het ***verlengde van de hoofdactiviteit*** hebben meer draagvlak dan mengvormen die daar verder vanaf staan. Dus een fairtrade winkel die flessen wijn verkoopt vindt men logischer dan een fairtrade winkel die tegen betaling wijn schenkt in de winkel. Een boekenwinkel die bij een boekpresentatie een glas wijn schenkt wordt logischer gevonden dan dat in diezelfde boekenwinkel flessen wijn kunnen worden gekocht. Een restaurant dat eigen kookboeken verkoopt of een strandtent waar strandschepjes worden verkocht vindt men logischer dan een boekenwinkel waar in de onderneming tegen betaling alcohol wordt geschonken.

- Mengvormen waarbij ***geen alcohol*** betrokken is als nevenactiviteit leiden niet tot discussie over toename alcohol verkoop. Ondernemers uit categorie 1 (horeca) waarbij het gaat om het verkopen van producten (kookboek, schilderij, olijfolie) staan dus los van de alcoholdiscussie.

- Voor categorie 2 (en 3) kunnen in een lokaalafwegingskader keuzes worden gemaakt over het ***gratis of tegen betaling schenken van alcohol***. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten er van overtuigd zijn dat winkels en dienstverlening niet op horeca moeten gaan lijken door alcohol per glas te gaan verkopen.

- Voor categorie 2 (en 3) kunnen in een lokaal afwegingskader keuzes worden gemaakt over het ***structureel of incidenteel schenken van alcohol***. Een mogelijke vorm kan zijn dat alcohol schenken alleen is toegestaan bij speciale gelegenheden.

- Het ***gratis*** laten ***proeven*** van wijn bij een slijter of wijnhandel (categorie 3) is in principe niet anders dan het laten passen van een kledingstuk voordat deze wordt gekocht. Nu mag dat alleen op verzoek van de klant. Wanneer ondernemers uit deze categorie het proeven zouden mogen aanbieden, of consumenten kennis kunnen laten maken met het assortiment door middel van een proeverij zouden consumenten een meer weloverwogen keuze kunnen maken. Wel kan worden overwogen het aantal per jaar te organiseren proeverijen aan een maximum te verbinden.

- Er lijkt vrijwel geen weerstand te bestaan ten opzichte van ondernemers uit categorie 1 die als mengvorm producten willen verkopen in hun horecaonderneming. Daarnaast is er ook weinig weerstand ten opzichte van categorie 3, waarbij slijters en wijnhandelaren proeverijen organiseren. Categorie 2 roept veruit de meeste discussie op omdat het hierbij met name gaat om het schenken van alcohol op een plaats waar dit voorheen nog niet gebeurde.

8.3.3 Gelijk speelveld

Aanpassing van de DHW zou volgens deelnemende gemeenten en ondernemers niet moeten leiden tot oneerlijke concurrentie met ondernemers voor wie betreffende nevenactiviteit de hoofdactiviteit is. Dit speelt met name bij de niet-drankverstrekkende horeca (lunchrooms, koffiebars, delicatessezaken) die nu onder de tweede categorie vallen. Wanneer deze ondernemers structureel alcohol gaan schenken tegen betaling zijn zei als het ware drankverstrekkende horeca maar dan zonder de vergunningen en inrichtingseisen. Dat zou oneerlijke concurrentie creëren ten opzichte van de huidige drankverstrekkende horeca. Wanneer het om ondergeschikte activiteiten gaat, zijn ook ondergeschikte voorwaarden passend, zoals bijvoorbeeld alleen de IVA in plaats van de SVH.

8.3.4 Negatieve effecten voorkomen

In het publieke debat bestaat de angst dat het toestaan van mengvormen een negatief effect zou hebben op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid doordat alcohol op sommige plaatsen beschikbaar is waar dit eerst niet was. Ook al is uit het onderzoek gebleken dat in de pilot hier geen sprake van is geweest is het belangrijk dit te borgen door goede voorwaarden dan wel maatregelen.

- In een lokaal afwegingskader kunnen keuzes worden gemaakt over striktheid van de ***ondergrens***. Bijvoorbeeld over het type onderneming waar mengvormen toegestaan mogen worden. Bijvoorbeeld kunnen ondernemingen waar geregeld minderjarigen komen zoals supermarkten en kinderkledingwinkels worden uitgesloten. Ook kunnen bepaalde activiteiten worden uitgesloten, zoals het schenken of verkopen van sterk alcoholhoudende drank.

- Naast ondergeschiktheid zijn er een aantal ***maatregelen*** zinvol en uitvoerbaar gebleken die gebruikt kunnen worden om eventuele negatieve effecten te ondervangen, zoals het behalen van een IVA diploma (voor categorie 2), leeftijdscontrole bij het schenken of verkopen van alcohol en/of het schenken van maximaal twee glazen alcohol per persoon.

- Er kan voor worden gekozen om ***handhaving*** op te schalen om periodiek toezicht te houden op ondernemers. Ook kan er voor worden gekozen om mengvormen op te nemen in het bestaande toezichtsbeleid waarbij in de meeste gevallen wordt gehandhaafd in het geval van een klacht of overlast.

8.3.5 Ontwikkeling van winkelgebieden

Naast de wens van ondernemers om mengvormen uit te voeren zien gemeenten ook een aanzienlijke kans voor de ontwikkeling van winkelgebieden. In kleine regionale gemeenten kunnen mengvormen volgens gemeenten een aanzienlijke impuls geven aan een winkelgebied, maar ook in grote stedelijke gemeenten aan minder populaire wijken.

DEEL 4
Bijlagen

Evaluatiekader

Bijlage 1

In september 2016 is navolgend evaluatiekader met de VNG ontwikkeld om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

ONDERWERP	ASPECT	INDICATOR(EN)	BRON/MEETMETHODE	UITVRAAG METING 1	METING 2	METING 3
Uitgangsituatie	Kenmerken mengvormen	Type onderneming (aan de hand van hoofdactiviteit: slijter, horeca, winkel)	Vragenlijst ondernemers	■	▼	
		Nevenactiviteit onder pilot • Organiseren van een proeverij • Gratis en tegen betaling schenken van alcohol voor consumeren op locatie • Verkopen van alcoholische producten voor consumptie thuis • Verkopen van producten [invullen] in horeca-inrichting	Vragenlijst ondernemers	■	▼	
		Scope nevenactiviteit (omvang)		■	▼	
		Motivatie om mengvorm te willen toepassen	Vragenlijst ondernemers	■	▼	
	Situatie voorafgaand aan pilot	Situatie voor pilot (wel/geen mengvorm)	Vragenlijst ondernemers	■		
Inrichting pilot	Aanvullende maatregelen genomen voor mengvorm (voor winkels, en voor slijters)	Beleid 18 min • Leeftijdsgrens voor entree • Leeftijdscontrole (identiteitsbewijs) • Stickers/posters 18 min	Vragenlijst ondernemers	■	▼	●
		Bewaken/beperken alcoholgebruik (max aantal consumpties, etc.)	Vragenlijst ondernemers	■	▼	●
		Sociale hygiëne (instructie of diploma)	Vragenlijst ondernemers	■	▼	●
	Voorwaarden gesteld vanuit gemeente	Voorwaarden gesteld vanuit gemeente	Vragenlijst ondernemers	■		●
Ervaringen met/effecten van mengvormen tijdens pilot	De bedrijfsactiviteiten en -resultaten	Verhouding omvang hoofd- en nevenactiviteit • in omzet (indien nevenactiviteit omzet oplevert)	Vragenlijst ondernemers		▼	●
		Beleving ondernemers met betrekking tot effecten/uitkomsten op: • Omzet • Aantal klanten • Andere of nieuwe klantgroepen • Aanvulling/ondersteuning op de hoofdactiviteit • Zijn verwachtingen vooraf waargemaakt • Knelpunten en succesfactoren/geleerde lessen • Ervaringen/reacties klanten	Vragenlijst ondernemers Interviews ondernemers		▼	●
	Ontwikkeling winkelgebieden	Indien pilot een specifiek gebied betreft: • Aantrekkelijkheid/aangezicht winkelgebieden • Aantallen bezoekers winkelgebieden • 'Levendigheid' winkelgebieden	Interviews ondernemers		▼	●
	Openbare orde, veiligheid en volksgezondheid	Aantal klachten omwonenden richting ondernemers	Vragenlijst ondernemers		▼	●
		Beleving ondernemers van hoe vaak incidenten voorkomen gerelateerd aan • overmatige alcoholconsumptie • minderjarige alcoholconsumptie	Vragenlijst ondernemers Interviews ondernemers		▼	●
		Frequentie waarmee ondernemers hebben moeten ingrijpen vanwege • overmatige alcoholconsumptie • minderjarige alcoholconsumptie	Vragenlijst ondernemers		▼	●
		Beleving ondernemers over beheersbaarheid van • overmatige alcoholconsumptie • minderjarige alcoholconsumptie	Interviews ondernemers		▼	●

ONDERWERP	ASPECT	INDICATOR(EN)	BRON/MEETMETHODE	UITVRAAG METING 1	METING 2	METING 3
Uitgangssituatie	Samenstelling gemeenten met betrekking tot slijters, horeca en winkels	Aantallen horeca, slijters en winkels	Vragenlijst gemeenten	■		
		Spreiding/concentratie van horeca, slijters en winkels (uitgaans- of winkelgebieden, etc.)	Vragenlijst gemeenten	■		
	Aanwezigheid mengvormen voorafgaand aan pilot	Kwalitatieve omschrijving gemeenten van aantal en typen mengvormen dat men tegenkomt die niet binnen huidige DHW passen (typen aan de hand van hoofdactiviteit en artikel DHW waarop mengvorm betrekking heeft).	Vragenlijst gemeenten	■		
		Situatie deelnemende ondernemers voorafgaand aan pilot (wel/geen mengvorm)	Vragenlijst gemeenten	■		
		Aantal meldingen/handhavingsverzoeken waaruit blijkt dat mengvormen aanwezig waren, inclusief artikel DHW waarop handhavingsverzoek betrekking heeft.	Gegevens gemeenten	■		
Inrichting handhaving DHW algemeen	Inrichting handhaving DHW algemeen	Ingezette handhavingscapaciteit	Vragenlijst gemeenten	■		
		Prioriteit handhaving DHW en daarbinnen op handhaving mengvormen	Vragenlijst gemeenten	■		
		Al dan niet toestaan van mengvormen • Zo ja, via gedoogstrategie of vergunningverlening	Vragenlijst gemeenten	■		
		Mate waarin handhavingsstrategie/-beleid is vastgelegd in documenten	Documentatie gemeenten Vragenlijst gemeenten	■		
		Inzet op toezicht • actief bezoeken ondernemers door boa's • louter passief aan de hand van signalen/klachten • (wijze van) prioritering van welke ondernemers bezocht worden	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten	■		
		Wijze van handhaving • strak op regels of alleen bij excessen • omgang met handhavingsverzoeken • controle op naleving 18- en doorschenken	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten	■		
		Knelpunten en succesfactoren in handhaving voorafgaand aan pilot	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten	■		
Inrichting en verloop pilot	Inrichting pilot	Type mengvormen dat wordt toegestaan onder pilot	Vragenlijst gemeenten	■		
		Evt. gehanteerde selectiemethode (bij teveel aanmeldingen)	Vragenlijst gemeenten	■		
		Gebruik gemaakt van model besluit 'Proef gemengde horeca' en model verklaring 'Toelating tot de proef gemengde horeca'	Vragenlijst gemeenten		▼	
		Randvoorwaarden voor deelname • locatie • type onderneming • sterke/zwakke drank	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten	■		
		Communicatie met deelnemers tijdens de pilot			▼	
		Betrekken externe stakeholders tijdens			▼	
		Gestelde voorwaarden/regulering gericht op onder andere: • leeftijdsgrenzen • doorschenken • sociale hygiëne • prijsstelling • gratis versus betaald alcohol schenken • maximaal aantal consumpties	Vragenlijst gemeenten	■	▼	
		Aantal ondernemingen dat gaandeweg is gestopt met pilot, met reden	Vragenlijst gemeenten		▼	●

ONDERWERP	ASPECT	INDICATOR(EN)	BRON/MEETMETHODE	UITVRAAG METING 1	METING 2	METING 3
Inrichting monitoring, toezicht en handhaving tijdens de pilot		Handhavingsstrategie/-beleid	Documentatie gemeenten Vragenlijst gemeenten		▼	●
		Inzet op toezicht (en wijze van toezicht) - actief bezoeken pilotondernemers door boa's (meer/minder vaak dan gebruikelijk) - louter passief aan de hand van signalen/klachten - Inzet van mystery guests	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
		Wijze van handhaving - strak op regels/alleen bij excessen - omgang met handhavingsverzoeken - controle op naleving 18- en doorschenken	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
		Knelpunten en succesfactoren in handhaving tijdens pilot - 'meeliften' andere ondernemingen	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
Ervaringen met/effecten van mengvormen tijdens pilot	Ontwikkeling winkelgebieden	Aantrekkelijkheid/aangezicht winkelgebieden Aantallen bezoekers winkelgebieden 'Levendigheid' winkelgebieden	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
		Brancheverwaging (balans tussen hoofd- en nevenactiviteit)	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
	Openbare orde, veiligheid en volksgezondheid	Aantal geconstateerde overtredingen bij pilotondernemingen van - 18 min - doorschenken - eventueel andere door gemeente gestelde voorwaarden	Vragenlijst/data gemeenten		▼	●
		Aantal meldingen overlast gerelateerd aan pilotondernemingen	Vragenlijst gemeenten		▼	●
		Aantal handhavingsverzoeken/klachten	Vragenlijst gemeenten		▼	●
		Aantal waarschuwingen/ optredens Boa's/politie	Vragenlijst gemeenten Interviews gemeenten		▼	●
		Beleving gemeenten	Vragenlijst gemeenten		▼	●

Uitgebreid tijdspad pilot

Bijlage 2

2016

4-2 Plan van aanpak pilot besproken in Commissie Bestuur & Veiligheid (B&V) en Gezondheid en Welzijn (G&W) en Ruimte en Wonen (R&W) behandeld.

5-2 Informatie aan zeventig gemeenten over deelname pilot in Rotterdam. VNG-Brief over start verzonden naar de staatssecretaris van VWS.

15- 2 Eerste klankbordbijeenkomst met gemeenten brancheorganisaties over evaluatiekader.

28- 2 Evaluatie kader af voor vragen nulmeting.

1- 4 Start pilot: tot 1 juli 2016, 46 gemeenten steunen de pilot, 35 gemeenten ontplooien activiteiten.

7- 4 Eerste opzet vragenlijst nulmeting.

11-4 VNG directieraad in kennis gesteld vordering onderzoek en metingen.

21-4 Eerste terugkomdag op voor gemeenten in Utrecht.

21- 4 Juridische haalbaarheid besproken in commissie Gemeenterecht.

28-4 Gesprek met ambtelijke stuurgroep over vordering.

28-4 Stand van zaken besproken in commissie Bestuur en veiligheid.

31-5 Instructie Verantwoord Alcohol (Winkels) ontwikkeld en afgerond.

25-5 Ambtelijk gesprek met VWS over evaluatie en pilot.

26-5 Bestuurlijk Overleg met staatssecretaris van VWS.

1-6 Nulmeting Berenschot uitgezet onder gemeenten en ondernemers.

2-6 Bestuurlijke kopgroep vergaderd over lobby, week later bestuurders TK-leden bezocht om pilot onder de aandacht te brengen.

6-6 Commissies B&V en G&W in kennis gesteld van nulmeting.

5-7 Kort geding van KSU tegen VNG.

13-7 Uitspraak Kort geding ten faveure van VNG.

21-7 Voorlopige voorziening Nieuwegein.

28-7 Uitspraak voorlopige voorziening.

13-9 Bestuurlijke bijeenkomst mengfuncties in Zwolle.

14-9 Tweede klankbordbijeenkomst met gemeenten en brancheorganisaties over tussenmeting vragenlijst.

22-9 Bijeenkomst ambtelijke stuurgroep over juridische kwesties pilot en voortgang.

26-9 Tussenmeting Berenschot uitgezet onder gemeenten en ondernemers.

14-10 Tweede Terugkomdag in Apeldoorn.

1-11 Uitkomsten tussenmeting.

2017

12-1 Stand van zaken tussenmeting pilot in commissies B&V en G&W.

8-2 Bestuurlijke bijeenkomst in Rotterdam voor bestuurders in gesprek met staatssecretaris van Rijn over evaluatie van de DHW en voortgang pilot.

8-3 Laatste terugkomdag voor gemeenten in Oudewater.

15-3 VNG lobby naar aanleiding van AO in TK. Mail verzonden naar alle TK-leden.

12-4 Derde klankbordbijeenkomst met gemeenten en brancheorganisaties over eindmetingvragenlijst.

24-4 Eindmeting Berenschot uitgezet onder gemeenten en ondernemers.

25-6 Afronding eindrapport Berenschot.

26-6 Concept rapport besproken in VNG Directieraad met doel VNG standpunt over pilot.

5/6-7 Bespreking rapport en standpunt in drie bestuurlijke commissies.

14-9 Slotbijeenkomst voor alle 46 deelnemende gemeenten, presenteren eindrapport.

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
@berenschot_nl