

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet

Groningen en Den Haag, juli 2016

Heinrich Winter
Erwin Krol
Arjan Bregman
Jacco Karens

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 VRAAGSTELLING EN AFBAKENING	2
1.3 ONDERZOEKSTHEMA'S EN DEELVRAGEN	2
1.4 AANPAK	3
1.5 LEESWIJZER	3
ACHTERGROND BESLUITEN	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 BESLUIT EISEN INRICHTINGEN DRANK- EN HORECAWET	5
2.3 BOUWBESLUIT	7
2.4 VERGELIJKING EN ANALYSE	8
JURIDISCHE ANALYSE	10
3.1 INLEIDING	10
3.2 BESCHRIJVING EN ANALYSE VAN DE EISEN	11
3.2.1 Vloeroppervlakte.....	11
3.2.2 Hoogte	12
3.2.3 Ventilatie.....	14
3.2.4 Elektriciteit- en drinkwatervoorziening.....	14
3.2.5 Toiletten.....	15
3.2.6 Neringruimte.....	17
3.2.7 Overige eisen	18
3.3 UITZONDERINGSMOGELIJKHEID VOOR MONUMENTEN.....	19
KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK	21
4.1 INLEIDING	21
4.2 JURISPRUDENTIE.....	21
4.3 ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK	23
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	26
5.1 INLEIDING	26
5.2 SAMENVATTING EN CONCLUSIES	26
5.3 AANBEVELINGEN	28
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	30
BIJLAGE 2: BESTUDEERDE DOCUMENTEN	31

Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

In de Drank- en Horecawet vormt artikel 10 de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet (hierna: Besluit DHW). De inrichtingseisen die in het belang van de sociale hygiëne worden gesteld in het Besluit DHW gelden voor ondernemingen die een Drank- en Horecaverunning aanvragen. Dit zijn bijvoorbeeld cafés en restaurants, maar ook slijterijen. In het Besluit DHW zijn de technische en bouwkundige eisen opgenomen waaraan de horeca-inrichting moet voldoen.

Naast de eisen uit het Besluit DHW dient een horeca- of slijterij-inrichting ook te voldoen aan de eisen die worden gesteld bij en krachtens het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit). Het Bouwbesluit stelt voorschriften ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energieuinigheid en milieu. Alle bouwwerken moeten aan die voorschriften voldoen.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aan Pro Facto de opdracht verleend om een onderzoek uit te voeren naar de vraag in hoeverre het Besluit DHW en het Bouwbesluit dezelfde onderwerpen regelen en dezelfde (type) eisen stellen aan horeca- en slijterij-inrichtingen. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de brede evaluatie van de Drank- en Horecawet. Deze evaluatie kan leiden tot aanpassingen in de geldende wet- en regelgeving.

De achtergrond van dit onderzoek is dat er veel onduidelijkheid bestaat over de voorschriften waaraan inrichtingen moeten voldoen. De eisen in het Besluit DHW en het Bouwbesluit regelen op punten dezelfde onderwerpen, maar geven hieraan een verschillende invulling. Daarnaast lopen de toetsingsmomenten uiteen voor een vergunning die beoordeeld moeten worden aan de hand van het Bouwbesluit en het Besluit DHW. Dit tezamen leidt tot onduidelijkheid bij ondernemers en gemeenten wat extra tijd en kosten met zich meebrengt voor deze partijen. De Taskforce Beter en Concreter van de VNG onderkent deze bezwaren ook en betwist in een schrijven van 23 september 2013 aan de minister van VWS nut en noodzaak van het stellen van dergelijke eisen in het Besluit DHW.¹

¹Brief van de VNG aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dd. 23 september 2013.

Dit hoofdstuk vervolgt in paragraaf 1.2 met een beschrijving van de vraagstelling die we voor het onderzoek hebben gehanteerd en de afbakening die daarbij gemaakt is. Paragraaf 1.3 behandelt de deelvragen die we hebben gehanteerd en de onderzoeksthema's die we onderscheiden. In paragraaf 1.4 bespreken we de onderzoeksaanpak met aandacht voor de onderzochte documenten en de geïnterviewde personen. Paragraaf 1.5 bevat ten slotte een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Het doel van het onderzoek is om de inrichtingseisen in het Besluit DHW op grond van de Drank- en Horecawet voor slijterij-inrichtingen en horeca-inrichtingen te inventariseren en te vergelijken met de eisen die op grond van het Bouwbesluit gelden voor bouwwerken waarin dergelijke inrichtingen zijn gevestigd. Op deze manier kan antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre eventuele overlap tussen deze eisen kan worden opgeheven door overheveling van eisen van het Besluit DHW naar het Bouwbesluit.

De centrale onderzoeksvraag die wij hanteren om hierop antwoord te geven valt in twee delen uiteen die als volgt luiden:

1. *In hoeverre regelen het Besluit DHW en het Bouwbesluit dezelfde onderwerpen ten aanzien van inrichtingseisen voor horeca- en slijterij-inrichtingen?*
2. *Op welke wijze kan eventuele overlap worden opgeheven?*

In lijn met het offerteverzoek zal in dit rapport niet worden vooruitgelopen op de situatie onder de komende Omgevingswet, waarbij de eisen van het Bouwbesluit zullen worden overgeheveld naar het Besluit bouwwerken leefomgeving. In dit rapport wordt derhalve uitgegaan van het Bouwbesluit 2012, zoals dat gold in juli 2016. Horecagelegenheden die niet gevestigd zijn in een bouwwerk worden niet in het onderzoek betrokken, omdat voor dergelijke inrichtingen de eisen van het Bouwbesluit niet gelden en daarom geen sprake kan zijn van overlap.

Daarnaast komt uit de brief van de VNG aan de minister van Wonen en Rijksdienst op 5 november 2015 naar voren dat de minister voornemens zou zijn om de specifieke 'horeca'-eisen uit het Bouwbesluit 2012 te schrappen. Hiertoe heeft de VNG een concept-wijzigingsvoorstel van het Bouwbesluit ontvangen.² Het is voor de onderzoekers onduidelijk of en zo ja wanneer dit conceptvoorstel in werking treedt.

1.3 Onderzoeksthema's en deelvragen

De eerste onderzoeksvraag beantwoorden wij door een analyse te maken van de verschillen tussen beide regelingen. Hiertoe beantwoorden wij de volgende deelvragen:

1. Welke eisen dienen vanuit het belang van sociale hygiëne in horecagelegenheden en slijterijen in wetgeving te worden vastgelegd?
2. In hoeverre is vastlegging van (technische en bouwkundige) eisen uit het Besluit DHW in het Bouwbesluit geschikt?

² Brief van de VNG aan de heer Blok, 5 november 2015.

De tweede onderzoeksvraag hebben wij uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:

1. Welke aanpassingen van het Bouwbesluit zijn eventueel nodig en mogelijk om alle (technische en bouwkundige) regels waaraan een horeca- of slijterij-inrichting moet voldoen te regelen?
2. Kan daarmee artikel 10 uit de Drank- en Horecawet over de inrichtingseisen worden geschrapt en het Bouwbesluit worden gevolgd, zonder consequenties voor de sociale veiligheid?
3. Als het Besluit DHW verdwijnt en alleen getoetst hoeft te worden aan het Bouwbesluit, blijft dan nog steeds de ontheffingsregeling voor historische (monumentale) panden nodig?

1.4 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

Bureaustudie

Voor de inventarisatie van de geldende normen en hun achtergrond zijn allereerst diverse parlementaire stukken bestudeerd. Het gaat hierom om verschillende versies van de Drank- en Horecawet en de Woningwet en de onderliggende, relevante Algemene Maatregelen van Bestuur en de toelichtingen hierop. Daarnaast hebben de onderzoekers ook wetenschappelijke bijdragen en gevoerde rechtszaken inclusief annotaties betrokken tijdens de bureaustudie. De gehele lijst van bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 2.

Jurisprudentieonderzoek

De belangrijkste uitspraken die betrekking hebben op de toepassing van inrichtingseisen zijn in het kader van het onderzoek eveneens bestudeerd. Op deze manier is inzicht verkregen hoe de rechter bepaalde bepalingen heeft uitgelegd.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de knelpunten die in de praktijk ervaren worden door gemeentelijke ambtenaren hebben de onderzoekers daarnaast vier interviews gehouden. Gesprekspartners tijdens deze interviews waren allen betrokken bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet, maar hadden uiteenlopende functies (beleidsadviseur, inspecteur en vergunningverlener). In bijlage 1 zijn de namen te vinden van de geïnterviewde personen. De verkregen inzichten uit de interviews zijn aangevuld met (visie)documenten en correspondentie vanuit de VNG over dit thema.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport vervolgen we in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de achtergrond van de twee besluiten, waaruit de belangrijkste verschillen tussen beide naar voren komen. In de hoofdstuk 3 worden alle inrichtingseisen per afzonderlijk onderwerp behandeld, zoals deze beschreven staan in het Besluit DHW en het Bouwbesluit. Ook wordt ingegaan op de afwijkingsmogelijkheid voor monumenten. Hoofdstuk 4 bevat de beschrijving van het jurisprudentieonderzoek en de indrukken vanuit de interviews met ambtenaren werkzaam bij gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het toepassen van deze regelingen. Het rapport sluit af met

een presentatie van de algehele conclusies en een aantal aanbevelingen voor aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving.

Achtergrond besluiten

2.1 Inleiding

Voordat in het volgende hoofdstuk ingegaan wordt op de vraag wat belangrijk is om vast te leggen in wet- en regelgeving uit het oogpunt van sociale hygiëne en in hoeverre het Bouwbesluit op dit moment geschikt is deze onderwerpen te regelen, is het van belang om eerst stil te staan bij de achtergrond van de beide besluiten.

Het bestuur mag in het algemeen slechts doelgebonden, specifieke bevoegdheden uitoefenen die hem bij wettelijk voorschrift zijn toegekend (specialiteitsbeginsel). Bevoegdheden worden met een speciaal doel toegekend en worden slechts aangewend ter behartiging van het belang met het oog waarop de bevoegdheid en taak aan het bestuursorgaan wordt toegekend.³ Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag welke belangen behartigd of beschermd worden door de beide besluiten.

2.2 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

Onder de drank- en horecawetgeving evolueerden de vereisten die gesteld werden aan de gelegenheden (lokaliteiten) waar drank werd verkocht. De Drankwet 1931 markeerde het beginpunt van een ontwikkeling waarin met name op hygiënisch vlak dranklokaliteiten sterker gereguleerd werden. De regulering diende dus een sociaal-hygiënisch doel.

In het huidige artikel 10 DHW is de wettelijke grondslag te vinden voor deze inrichtingseisen. Dit artikel luidt als volgt:

De inrichting dient te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de sociale hygiëne te stellen eisen.

Het bedoelde AMvB is het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet van 11 oktober 2000 dat laatstelijk is gewijzigd bij besluit van 6 januari 2014.

³ Damen et al. 2003, *Bestuursrecht 1, Systeem, bevoegdheidsuitoefeningen*, Boom Juridische uitgevers, p. 46.

Dit betekent dat in de huidige situatie een bouwwerk waarin een horeca- of slijterij-inrichting is gevestigd aan de eisen in het Bouwbesluit moet voldoen en de inrichting zelf tevens moet voldoen aan de eisen in het Besluit DHW, zoals bepaald in artikel 2 en 8 van dit laatstgenoemde besluit. Deze eisen zijn omschreven in artikel 3 tot en met 7 van het Besluit DHW, indien het om een horeca-inrichting gaat, en in artikel 9 tot en met 11 van het Besluit DHW, indien het een slijterij-inrichting betreft. Voor het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf is een vergunning nodig. Deze vergunning wordt geweigerd, indien de aanvrager niet voldoet aan de in artikel 10 DHW gestelde eisen (artikel 3 jo. artikel 27, eerste lid, onder a DHW).

Op 1 januari 2013 is de vernieuwde Drank- en Horecawet in werking getreden. Eén van de belangrijkste wijzigingen was de decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. De bevoegdheid voor het verlenen van een Drank- en Horecavergunning lag al bij de gemeenten. Door de decentralisatie werd de gemeentelijke overheid verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening tot en met toezicht en handhaving. De burgemeester is (in medebewind) het bevoegde bestuursorgaan, gelet op artikel 3 DHW.

Te beschermen belang

Het te beschermen belang bij het stellen van inrichtingseisen aan de horeca- en slijterij-inrichting in de Drank- en Horecawet is het garanderen en bevorderen van de sociale hygiëne. In artikel 10 DHW heeft de wetgever dit belang expliciet benoemd.

Wat verstaan wordt onder ‘sociale hygiëne’ vereist een nadere uitleg. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Drank- en Horecawet in 2000 wordt stilgestaan bij de vraag wat het belang van de sociale hygiëne behelst.

Bij sociale hygiëne gaat het ten algemene om het scheppen van randvoorwaarden in de sfeer van de openbare volksgezondheid, opdat gasten in de horeca – maar ook klanten in een slijterij – op een verantwoorde manier met elkaar kunnen verkeren zonder dat negatieve bijverschijnselen (bijvoorbeeld druggebruik, dronkenschap en agressie) daaraan afbreuk doen. Enerzijds is dit geoperationaliseerd via de besluiten voor de inrichtingseisen (licht, lucht, water et cetera) en kennis en inzicht in sociale hygiëne (zie ook § 2); anderzijds krijgt dit zijn beslag via bepaalde ge- en verbodsbepalingen (bijvoorbeeld niet tappen aan dronken personen).

Tijdens de Kamerbehandeling van de wet geeft de toenmalige minister een definitie van het begrip ‘sociale hygiëne’:⁴

Met de term ‘sociale hygiëne’ wordt bedoeld het verantwoord verstrekken van alcohol. Bij dat verantwoord verstrekken staan de openbare volksgezondheid en ook de veiligheid van de bezoekers voorop.

Naast het stellen van inrichtingseisen uit het oogpunt van sociale hygiëne eist de wetgever dat leidinggevend van het horeca- en slijtersbedrijf beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne (artikel 8, 3^e lid DHW).

⁴ *Handelingen II*, 1999/2000, 5, p.244.

2.3 Bouwbesluit

De wettelijke grondslag voor het geven van technische voorschriften voor bouwwerken is te vinden in artikel 2 van de Woningwet:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden technische voorschriften gegeven omtrent:

- a. het bouwen van een bouwwerk;
- b. de staat van een bestaand bouwwerk;
- c. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk.

In het Bouwbesluit staan deze voorschriften uitgewerkt, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen een bestaand bouwwerk (b) en nieuwbouw (a). Waar relevant komt dit onderscheid aan de orde in het volgende hoofdstuk. De bedoelde voorschriften kunnen uitsluitend worden gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu (artikel 2, vijfde lid Woningwet).

Voor het bouwen van een bouwwerk is in beginsel een omgevingsvergunning nodig op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Bij het verlenen van deze omgevingsvergunning moeten de bepalingen uit het Bouwbesluit in acht genomen worden, zoals blijkt uit de onderstaande artikelen uit de Woningwet en de Wabo.

Artikel 1b, eerste lid Woningwet

Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, tweede lid, aanhef en onderdeel d, derde en vierde lid.

Artikel 2.10, eerste lid Wabo

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

- a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet

Gelet op artikel 2.4, eerste lid Wabo beslist het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project (zoals het bouwen van een bouwwerk) in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd op de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Uit artikel 1b, eerste lid Woningwet volgt dat, ook indien voor het bouwen van een bouwwerk geen omgevingsvergunning nodig is (omdat sprake is van een vergunningsvrij bouwwerk), de eisen van het Bouwbesluit op een dergelijke bouwwerk van toepassing zijn.

Op dit moment geldt het Bouwbesluit 2012, dat regelmatig gewijzigd is sindsdien, voor het laatst per 1 juli 2016. In het kader van de inwerkingwerking van de Omgevingswet is ook een aanpassing van het Bouwbesluit voorzien. Op 1 juli jongstleden heeft de minister van Infrastructuur en Milieu mede namens de minister van Wonen en Rijksdienst het Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naar verwachting wordt bij de inwerkingtreding van dit laatstgenoemde besluit het Bouwbesluit ingetrokken. De insteek is geweest om de inhoud van het Bouwbesluit zoveel mogelijk ongewijzigd over te zetten naar het Besluit bouwwerken leefomgeving.⁵ In een aantal gevallen is echter wel gekozen voor verregaande deregulering. Dit betreft ten dele de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan.⁶

De bruikbaarheidseisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn gedereguleerd (met uitzondering van de toegankelijkheidseisen). Deze deregulering resulteert in meer vrijheid voor de markt. Waar in het verleden landelijk uniforme eisen werden gesteld aan onderwerpen zoals buitenruimte, berging, plafondhoogte en toiletruimte, kunnen initiatiefnemers nu met meer vrijheid invulling geven aan deze onderwerpen en inspelen op wat in een bepaald segment van de markt of een specifieke regio gewenst is.

2.4 Vergelijking en analyse

Vergelijking tussen het Bouwbesluit en het Besluit DHW leert ons dat er op een aantal belangrijke punten zowel overeenkomsten als verschillen zijn.

Te beschermen belangen

Het Besluit DHW beoogt de sociale hygiëne te garanderen en bevorderen. Uit het bovenstaande blijkt dat het onduidelijk is wat sociale hygiëne precies inhoudt, maar duidelijk is wel dat het in ieder geval een (volks)gezondheidsaspect bevat. Daarnaast wordt het beschermen van de veiligheid van de bezoeker ook benoemd als aspect van sociale hygiëne. Het Bouwbesluit stelt eveneens voorschriften mede uit het oogpunt van gezondheid en veiligheid. Veiligheid lijkt zich binnen deze context met name constructieve veiligheid van bouwwerken te betrekken, terwijl het in het kader van de DHW met name om fysieke veiligheid gaat. Bij gezondheid gaat het in het Bouwbesluit om zaken als licht- en luchtdoorlating, terwijl het in het Besluit DHW gaat om gezondheidsaspecten in verband met het verantwoord verstrekken van alcohol.

Inrichting versus bouwwerk

Het Besluit DHW hanteert het begrip 'inrichting', terwijl het Bouwbesluit van toepassing is op bouwwerken. Voor een groot deel overlappen deze begrippen elkaar in de praktijk. De meeste horeca- en slijterij-inrichtingen zullen gevestigd zijn in een bouwwerk en derhalve moeten voldoen aan beide besluiten. Er kunnen echter ook inrichtingen bestaan die niet gevestigd zijn in een bouwwerk. Op deze inrichtingen zijn dus niet de eisen uit het Bouwbesluit van toepassing. Dit impliceert dat, indien voorschriften uit het Besluit DHW overgeheveld zouden worden naar het Bouwbesluit, dit type inrichtingen niet meer hoeft te voldoen aan de eisen die nu nog opgenomen staan in het Besluit DHW.

Bevoegd gezag

Geconstateerd kan worden dat het bevoegd gezag in het kader van het Bouwbesluit in principe het college van burgemeester en wethouders is, terwijl de burgemeester in het kader van de DHW het bevoegde bestuursorgaan is. Dit verschil hangt samen met het hiervoor geconstateerde verschil tussen verschillende typen veiligheid. Zo is constructieve veiligheid nadrukkelijk een bouwtechnisch begrip dat aan de orde komt bij een toetsing van bouwplannen in het kader van vergunningverlening en (incidentele) inspecties tijdens bouwprocessen en

⁵ Nota van toelichting, Besluit bouwwerken leefomgeving, p. 3.

⁶ Nota van toelichting, Besluit bouwwerken leefomgeving, p. 4.

van bestaande bouwwerken. Daarvoor wijst de Woningwet het college van burgemeester en wethouders aan als bevoegd gezag en is doorgaans een ambtelijke dienst Bouw- en Woningtoezicht betrokken.

Fysieke veiligheid zoals hiervoor bedoeld heeft daarentegen een sterke samenhang met het gedrag van (groepen) mensen en met maatregelen die die gedrag zodanig proberen te beïnvloeden dat het welbevinden van deze mensen wordt bevorderd en veiligheidsrisico's worden verkleind. Voor de handhaving van regels die de genoemde fysieke risico's beogen te beperken is de burgemeester in de regel het bevoegde gezag, niet slechts op grond van de Drank- en Horecawet, maar ook op grond van artikel 172 Gemeentewet voor gevallen waarin de openbare orde in het geding is.⁷

De overheveling van bepalingen uit het Besluit DHW betekent dus dat een deel van de portefeuille 'veiligheid' (in de zin van de fysieke veiligheid van bezoekers van horeca- en slijterij-inrichtingen en hun directe omgeving) waarmee traditioneel een burgemeester is belast naar het college zal verschuiven.

Toetsingsmoment

De toetsingsmomenten van een Drank- en Horecavergunning en van een Omgevingsvergunning lopen uiteen. Een Omgevingsvergunning wordt bijvoorbeeld aangevraagd bij het oprichten van een bouwwerk of het gebruik in strijd met het bestemmingsplan, terwijl een Drank- en Horecavergunning pas aangevraagd dient te worden, indien de aanvrager in dit bouwwerk een horeca- of slijtersbedrijf wenst te exploiteren. Deze momenten lopen niet per definitie parallel, bijvoorbeeld wanneer een ondernemer in een reeds bestaand pand een café wenst te exploiteren.

⁷ Ingrijpen van de burgemeester op grond van dit artikel kan overigens ook een relatie hebben met fysieke veiligheid als hiervoor bedoeld. Zie ABRvS, 17 november 2004, Uitspraak 200400215/1, waarbij de Raad van State het in overeenstemming met artikel 172, lid 3 Gemeentewet achtte dat de burgemeester van Maastricht een ontruimingsbevel gaf met betrekking tot een schip dat lag afgemeerd in de Beatrixhaven ter hoogte van enkele daar gevestigde bedrijven en werd gebruikt als huisvesting voor zeker zestig Poolse werknemers van een werf, aangezien deze situatie als zeer brandonveilig en levensbedreigend werd beoordeeld, niet alleen voor de personen aan boord maar, vanwege de slechte bereikbaarheid, ook voor de directe omgeving, zodat onmiddellijk ingrijpen geboden was. Hoewel het hierbij niet om een bouwwerk, maar om een boot ging, zou ingrijpen op grond van artikel 172 Gemeentewet ook denkbaar zijn ingeval zich in een pand een vergelijkbare situatie zou voordoen.

Juridische analyse

3.1 Inleiding

Het Besluit DHW stelt twee type eisen aan inrichtingen: bouwkundige eisen, zoals bepaalde hoogtes, en gebruikseisen, zoals de aanwezigheid van een elektriciteitsvoorziening. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de specifieke eisen die in het Besluit DHW gesteld worden aan een horeca- of slijterij-inrichting. Elke volgende paragraaf behandelt één van de hieronder aangegeven onderwerpen.

Hieronder staan de onderwerpen en hun vindplaats in het Besluit DHW. Het artikel waar hetzelfde onderwerp (eventueel) wordt genormeerd in het Bouwbesluit staat in de laatste kolom.

Figuur 3.1: Normen in het Besluit DHW en het Bouwbesluit gerubriceerd

Onderwerp	Besluit DHW		Bouwbesluit	
	<i>Horeca</i>	<i>Slijterij</i>	<i>Nieuwbouw</i>	<i>Bestaande bouw</i>
Vloeroppervlakte	Artikel 3 *	Artikel 9	Artikel 4.1 jo. artikel 4.3, lid 1	Geen
Hoogte	Artikel 4, 4a *	Artikel 10	Artikel 4.1 jo. artikel 4.3, lid 6	Artikel 4.5 jo. artikel 4.7, lid 1
Ventilatie	Artikel 5 *	Nvt	Artikel 3.28 jo. 3.29, 3e lid	Artikel 3.37 jo. artikel 3.38, 2e lid
Elektriciteit	Artikel 6.1	Nvt	Artikel 6.1 jo. artikel 6.4 en 6.8	
Drinkwater	Artikel 6.2	Nvt	Artikel 6.11	
Toilet	Artikel 7	Nvt	Artikel 4.9	Artikel 4.14
Neringruimte	Nvt	Artikel 11	Nvt	

In paragraaf 2 volgt een vergelijking per onderwerp van deze twee regimes, waaruit volgt of inrichtingseisen al dan niet geschrapt kunnen worden en op welke punten het Bouwbesluit eventueel aangepast dient te worden. Daarnaast wordt ingegaan op de relatie tussen de eis en het belang van sociale hygiëne.

Om te kunnen bepalen welke eisen gelden op grond van het Bouwbesluit is het voor een aantal onderwerpen van belang welke gebruiksfunctie een gebouw heeft. De gebruiksfunctie van een horecalokaliteit is de bijeenkomstfunctie. Artikel 1.1 Bouwbesluit definieert de bijeenkomstfunctie als een gebruiksfunctie voor het samenkomen van personen voor [...] het verstrekken van consumpties voor gebruik ter plaatse. Een slijterij heeft een winkelfunctie: dit is een gebruiksfunctie voor het verhandelen van materialen, goederen of diensten (artikel 1.1 Bouwbesluit).

In het Besluit DHW worden verschillende gebruiksfuncties niet onderscheiden. Wel wordt er een onderscheid gemaakt tussen een inrichting waarin een horecabedrijf (§ 2) of een slijterijbedrijf (§ 3) wordt uitgeoefend.

Daarnaast maakt het Bouwbesluit bij een aantal onderwerpen een onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw met elk verschillende eisen. Het Besluit DHW maakt dit onderscheid niet.

De * in figuur 3.1 geeft aan dat voor deze eisen een afwijkingsmogelijkheid bestaat, wanneer er sprake is van een beschermd monument. Op dit thema wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.

3.2 Beschrijving en analyse van de eisen

3.2.1. Vloeroppervlakte

Inhoud eis

Wat betreft eisen aan de vloeroppervlakte geldt op grond van het Besluit DHW het volgende:

- Een horeca-inrichting heeft ten minste één horecalokaliteit met een vloeroppervlakte van ten minste 35 m².
- Een slijterij-inrichting heeft ten minste één slijtlokaliteit met een vloeroppervlakte van ten minste 15 m².

Indien er sprake is van een horeca-lokaliteit die is gevestigd in een beschermd monument kan de burgemeester hiervan afwijken. Deze uitzonderingsbepaling geldt niet voor een slijterij-inrichting.

In het Bouwbesluit gaat Afdeling 4.1 over de oppervlakte-eisen die gelden voor gebouwen. De voorgeschreven afmetingen zijn gelijk voor een gebouw met een bijeenkomstfunctie en met een winkelfunctie. Tussen nieuwbouw en bestaande bouw treden wel verschillen op:

- Voor bestaande bouw gelden geen minimeisen voor de vloeroppervlakte.
- Voor nieuwbouw geldt dat een verblijfsgebied ten minste een vloeroppervlakte heeft van 5 m².

Vergelijking en analyse

Wat opvalt is dat de voorgeschreven oppervlakten sterk uiteenlopen. De eisen in het Besluit DHW zijn veel strenger, zeker in geval van bestaande bouw, waarvoor in het Bouwbesluit geen minimeisen gelden. Het feit dat verschillende definities gehanteerd worden is verklaarbaar vanuit de verschillende achtergronden van waaruit de regels zijn gesteld. Het is derhalve noodzakelijk om de twee eisen naast elkaar te leggen en vervolgens de strengste eis toe te passen. Wat betreft het onderwerp vloeroppervlakte blijkt dat de strengste eisen te vinden zijn in het Besluit DHW.

Uit DHW:

Lokaleiteit: een besloten ruimte, onderdeel uitmakend van een inrichting

Horecalokaleiteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaleiteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;

Slijtlokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaleiteit, onderdeel uitmakend van of samenvallend met een inrichting waarin het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse;

Inrichting: de lokaleiteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaleiteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte;

Uit Bouwbesluit:

Verblijfsgebied: gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen;

Gebruiksfunctie: gedeelten van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die tezamen een gebruikseenheid vormen;

Gebruiksgebied: vrij indeelbaar gedeelte van een gebruiksfunctie waar voor de gebruiksfunctie kenmerkende activiteiten plaatsvinden, dat bestaat uit een of meer op dezelfde bouwlaag gelegen ruimten gelegen in een brandcompartiment die niet door een dragende scheidingsconstructie van elkaar zijn gescheiden en die geen toiletruimte, badruimte, technische ruimte of verkeersruimte zijn, tenzij die ruimte zelf een functieruimte is.

Onduidelijk is op welke manier het belang van sociale hygiëne (verantwoord verstrekken van alcohol) gediend wordt door het eisen van een bepaalde minimumoppervlakte bij slijterijbedrijven. In slijterijen wordt immers geen alcoholische drank genuttigd. Eerder genoemde negatieve bijverschijnselen zullen dan ook niet optreden. In de nota van toelichting op het Besluit DHW valt te lezen dat de achtergrond van deze eis is dat in winkels die te klein zijn het lastig is om de verkoop in de besloten ruimte zelf te doen plaatsvinden. Het is dus de vrees voor ruimtelijke uitstraling die heeft geleid tot het stellen van oppervlakte-eisen.

Conclusie

Bij slijtersbedrijven kan deze eis, gelet op het doel van de Drank en horecawet, namelijk het dienen van het belang van sociale hygiëne in de inrichting zelf, worden geschraapt uit het Besluit DHW, aangezien daar geen alcohol genuttigd wordt. Het voorschrijven van een minimale vloeroppervlakte in een horeca-inrichting is daarentegen goed voorstelbaar in het kader van de sociale hygiëne, gelet op de bewegingsvrijheid van personen die alcohol nuttigen. Of deze eis in het Bouwbesluit geïntegreerd kan/ kunnen worden, komt later aan de orde.

3.2.2.**Hoogte***Inhoud eis*

Op grond van het Besluit DHW geldt dat zowel een horecalokaleiteit als een slijtlokaliteit een hoogte heeft van ten minste 2,40 m van de vloer af gemeten. Wederom kan in het geval de horecalokaleiteit gevestigd is in een beschermd monument van deze eis worden afgeweken. Het Bouwbesluit schrijft verschillende hoogten voor verblijfsruimten voor, afhankelijk van de vraag of het gebouw bestaand of nieuwbouw is. Voor nieuwbouw geldt een minimale hoogte van 2,60 m. Voor bestaande bouw is dit 2,10 m.

Vergelijking/ analyse

Bij deze eis geldt wederom hetzelfde als bij de eisen omtrent vloeroppervlakte wat betreft het hanteren van verschillende definities. In het geval van nieuwbouw zijn de inhoudelijke eisen in het Bouwbesluit strenger dan die in het Besluit DHW. De in deze laatste geformuleerde eis heeft dus geen meerwaarde in het geval van nieuwbouw. Dat is anders in het geval van bestaande bouw. De eisen van het Besluit DHW zijn in dat geval strenger. Hierbij kan opgemerkt worden dat bij het vaststellen van het Besluit DHW aangesloten werd bij de voorgeschreven hoogtes in het destijds vigerende Bouwbesluit 2000 (artikel 214, 2^e lid). De voorgeschreven hoogte was destijds onder beide regimes 2,40 m. In het Bouwbesluit is deze hoogte voor bestaande bouw naar beneden bijgesteld en voor nieuwbouw juist omhoog geschroefd. Het Besluit DHW heeft deze ontwikkeling niet gevolgd.

In 2010 is de toenmalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in antwoord op schriftelijke Kamervragen ingegaan op de noodzaak om de hoogte-eis voor horeca in de bestaande bouw te handhaven.⁸

Zoals reeds in ons antwoord op vraag 4 aangegeven, staan de hoogte-eisen los van de ventilatie-eisen.

Wij zijn niet voornemens de hoogte-eisen in het Besluit DHW te versoepelen. Het is immers aangetoond dat bepaalde omgevingsfactoren in de horeca, zoals onvoldoende persoonlijke ruimte (als gevolg van beperkte vloeroppervlakte of lage plafonds) belangrijke stressors zijn, die in combinatie met alcohol, agressief gedrag tot gevolg kunnen hebben. Diverse disco- en cafébranden in binnen- en buitenland hebben geleerd dat lage plafonds ook uit oogpunt van brandpreventie onwenselijk zijn.

Vanuit het oogpunt van sociale hygiëne, met name om agressief gedrag te voorkomen, is het volgens de minister noodzakelijk om een hoogte van minimaal 2,40 m voor te schrijven. Het is onduidelijk in hoeverre deze argumenten ook gelden bij een slijterij-inrichting, aangezien daar geen alcohol genuttigd wordt. Het voorkomen van brand valt niet onder de belangen die het Besluit DHW beoogt te beschermen. Dergelijke eisen passen wel in het Bouwbesluit.

Conclusie

De minimale hoogte-eis bij slijterij-inrichtingen kan worden geschrapt, aangezien de onderzoekers zich een relatie van deze eis met de sociale hygiëne niet kunnen voorstellen.

Bij horecalokaliteiten is het moeilijk voor de onderzoekers om een conclusie te trekken. In het verleden achtte de minister het wenselijk om deze eis uit het oogpunt van sociale hygiëne te handhaven. Indien dit standpunt nog steeds geldt en dus een strengere hoogte-eis voor horeca-inrichtingen wenselijk blijft, is het vervolgens de vraag of deze eis geïntegreerd kan worden in het Bouwbesluit. Dit komt later aan de orde. Indien echter gekozen wordt om (opnieuw) aansluiting te zoeken bij de gestelde normen in het Bouwbesluit, dan houdt dit een verlaging van de hoogte-eis voor horeca-inrichtingen in en hoeft deze eis niet afzonderlijke geformuleerd te worden.

⁸ Kamerstukken II 2009-2010, nr. 2770.

3.2.3. Ventilatie

Inhoud eis

In het Besluit DHW staat als eis opgenomen dat een horecalokaliteit beschikt over een “rechtstreeks met de buitenlucht in verbinding staande goed werkende mechanische ventilatie-inrichting met een luchtverversingscapaciteit van $3,8 \cdot 10^{-3}$ m³/s per m² vloeroppervlakte.” Hiervoor geldt ook een afwijkmogelijkheid voor horecalokaliteiten gevestigd in beschermde monumenten.

Het Bouwbesluit schrijft voor dat “een te bouwen bouwwerk een zodanige voorziening voor luchtverversing heeft dat het ontstaan van een voor de gezondheid nadelige kwaliteit van de binnenlucht wordt voorkomen.” In artikel 3.29, 3^e lid, Bouwbesluit wordt bepaald dat een verblijfsgebied een voorziening voor luchtverversing heeft met een volgens NEN 1087 bepaalde capaciteit van ten minste een capaciteit van 4 dm³/s per persoon. Voor bestaande bouw geldt een voorgeschreven capaciteit van 3,44 dm³/s per persoon (artikel 3.38, 2^e lid, Bouwbesluit). Gelet op artikel 1.2, eerste lid, Bouwbesluit zijn in een bouwwerk of gedeelte daarvan niet meer personen aanwezig dan het aantal personen waarvoor het bouwwerk of gedeelte daarvan overeenkomstig dit besluit is bestemd. Hier wordt uitgegaan van het aantal personen waarvoor het bouwwerk is bestemd volgens de aanvrager van een omgevingsvergunning/gebruiker of eigenaar van het gebouw. Hierbij moet de aanvrager uitgaan van minimale bezetting van 0,125 persoon per m² (artikel 1.2, tweede lid).

Vergelijking

Aangezien beide besluiten een andere systematiek (per m² vloeroppervlakte of per persoon) hanteren om de benodigde capaciteit te berekenen, is een vergelijking moeilijk mogelijk. Een ventilatie-eis lijkt uit het oogpunt van sociale hygiëne gerechtvaardigd. In de toelichting op het besluit wordt het belang onderstreept dat in een horecalokaliteit sterk verontreinigde lucht snel afgevoerd moet kunnen worden.

Conclusie

Het is onduidelijk wat de verschillende vereisten in de praktijk voor een horecalokaliteit impliceren. Dat de voorgeschreven ventilatie-capaciteit op twee verschillende manieren wordt bepaald, kan naar de mening van de onderzoekers worden verklaard uit de onvoorspelbare aantallen mensen dat zich in horecagelegenheden kunnen bevinden. De eis van een voorgeschreven minimumcapaciteit per inhoud (en niet per aantal personen waarvoor het bouwwerk of gedeelte is bestemd) ligt dan meer voor de hand. De vraag in hoeverre toepassing van de meer algemene Bouwbesluit-eis (die wel is gebaseerd op het aantal personen waarvoor het bouwwerk of gedeelte is bestemd kan verklaren) voor alle horeca inrichtingen een zowel veilige als praktisch hanteerbare normstelling zal opleveren is zodanig technisch van aard dat de onderzoekers daarop geen antwoord kunnen geven.

3.2.4. Elektriciteit- en drinkwatervoorziening

Inhoud eisen

Het Besluit DHW eist dat in een inrichting voor een horecabedrijf een voorziening voor elektriciteit en voor drinkwater aanwezig zijn. Voor een slijtersbedrijf geldt die eis niet.

In het Bouwbesluit staat niet expliciet voorgeschreven dat een voorziening voor elektriciteit aanwezig dient te zijn. Indien er wel een elektriciteitsvoorziening is gelden de eisen van Afdeling 6.2 Bouwbesluit wel, en gezien het feit dat het Bouwbesluit in de meeste bouwwerken

wel de aanwezigheid van verlichting (artikel 6.2), noodverlichting en brandmelders verplicht stelt, zal dat meestal ook het geval zijn. Daarnaast wordt in artikel 6.1 van het Bouwbesluit voorgeschreven dat een (zowel bestaand als nieuw) bouwwerk een zodanige verlichtingsinstallatie heeft dat het bouwwerk veilig kan worden gebruikt en verlaten. Gelet op artikel 6.4 dient deze installatie aangesloten te zijn op een voorziening voor elektriciteit. Op deze manier wordt de aanwezigheid van een elektriciteitsvoorziening op indirecte wijze vereist. In artikel 6.8 worden nadere (kwaliteits-)eisen gesteld aan deze elektriciteitsvoorziening in de vorm van NEN-normen.

Artikel 6.11 van het Bouwbesluit bepaalt dat een (zowel bestaand als nieuw) bouwwerk met een voorziening voor drinkwater of warmwater een voorziening voor drinkwater of warmwater heeft die de gezondheid niet nadelig beïnvloedt. Deze voorziening voor drinkwater voldoet aan NEN 1006, gelet op artikel 6.12 van het Bouwbesluit. Hierdoor wordt gewaarborgd dat water geleverd wordt van een kwaliteit die geschikt is voor menselijke consumptie en hygiëne. In deze bepalingen wordt de aanwezigheid van een drinkwatervoorziening niet voorgeschreven.

Vergelijking/ analyse

Wat betreft de aanwezigheid van een elektriciteitsvoorziening zijn de eisen in beide regelingen identiek, hoewel de eis in het Bouwbesluit indirect is geformuleerd. De achtergrond om deze eis te stellen is eveneens gelijk, namelijk het garanderen van de veiligheid. In het Bouwbesluit zijn daarentegen enkele aanvullende technische (kwaliteits-)eisen gesteld aan deze elektriciteitsvoorziening. Deze regeling stelt dus hogere eisen aan de elektriciteitsvoorziening. Het garanderen van een veilige energievoorziening heeft in de ogen van de onderzoekers geen directe relatie met het belang van sociale hygiëne.

De aanwezigheid van een drinkwatervoorziening is in het Besluit DHW (artikel 6 lid 2) nadrukkelijk voorgeschreven. Het Bouwbesluit schrijft dit niet voor, maar stelt slechts normen, indien een drinkwatervoorziening aanwezig is. De achtergrond van deze normstelling is hetzelfde als in het Besluit DHW, namelijk het garanderen van voor menselijke consumptie en hygiëne voldoende kwalitatief drinkwater.

Conclusie

Gelet op het feit dat het Bouwbesluit identieke en op sommige punten zelfs strengere eisen stelt, kan de eis voor de aanwezigheid van een elektriciteitsvoorziening zonder consequenties voor de te beschermen belangen geschrapt worden in het Besluit DHW. Dit geldt niet voor de voorschriften over een drinkwatervoorziening. Het Bouwbesluit vereist niet dat deze voorziening aanwezig is. Wat betreft kwaliteitseisen aan drinkwatervoorzieningen voldoet het Bouwbesluit wel.

3.2.5.

Toiletten

Inhoud eisen

Artikel 7 van het Besluit DHW bevat de eisen wat betreft toiletten. Deze eisen gelden slechts voor horecalokaliteiten. Verschillende aspecten waaraan voldaan moet worden vallen te onderscheiden, namelijk:

1. Twee volledig van elkaar gescheiden toiletgelegenheden (1^e lid)
2. Deze toiletgelegenheden dienen in de onmiddellijke nabijheid te zijn van de horecalokaliteit (1^e lid)

3. Elke gelegenheid bevat minimaal één behoorlijke en afsluitbare toiletruimte te bevatten (2^e lid)
4. Daarnaast dient elke gelegenheid minimaal één behoorlijke voorziening om de handen met stromend deugdelijk drinkwater te kunnen wassen (2^e lid)
5. De toiletputten en urinoirs dienen voorzien te zijn van een waterspoeling (3^e lid)
6. De toiletruimte mag niet rechtstreeks toegankelijk zijn vanuit een horecalokaliteit

Het Bouwbesluit bevat eveneens bepalingen over de aanwezigheid van toiletten en stelt hier toe ook enkele specifieke eisen. Deze eisen gelden voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw. Voor beide geldt dat er in een bouwwerk met de bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik twee toiletruimten aanwezig dienen te zijn (artikel 4.9 en artikel 4.14 Bouwbesluit). Hierbij geldt dat een afwijkmogelijkheid bestaat om met één toiletruimte te volstaan, indien op die toiletruimte niet meer dan 15 personen in geval van nieuwbouw en 25 personen in geval van bestaande bouw zijn aangewezen.

Artikelen 4.10 en 4.15 van het Bouwbesluit bepalen dat een toiletruimte niet rechtstreeks toegankelijk mag zijn vanuit een verblijfsruimte van een bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik.

Tot slot stelt het Bouwbesluit in artikel 4.25 de eis dat een te bouwen bouwwerk met bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik over ten minste een integraal toegankelijke toiletruimte beschikt. Daarnaast stelt het Bouwbesluit een aanvullende eis aan de afmetingen van de toiletruimte.

Vergelijking/ analyse

Zowel in het Bouwbesluit als in het Besluit DHW zijn bepalingen opgenomen over de aanwezigheid van toiletten. Beide regelen een aantal kwantitatieve en kwalitatieve vereisten. Dit leidt op enkele punten tot overlap, maar op andere punten worden afwijkende eisen gesteld.

Zowel gelet op het Bouwbesluit als op het Besluit DHW is voorgeschreven dat een horecalokaliteit over in totaal twee toiletruimten beschikt. Het valt hierbij op dat het Besluit DHW spreekt over twee toiletgelegenheden die elk één toiletruimte moet bevatten. Het is onduidelijk wat een toiletgelegenheid onderscheidt van een toiletruimte, aangezien geen definitie van beide gegeven wordt. Uit het Bouwbesluit en de toelichting op het Besluit DHW blijkt dat onder deze twee toiletruimten een gehandicaptentoilet inbegrepen moet zijn, wanneer het gebouw een gebruiksoppervlakte van meer dan 150 m² heeft. Het Bouwbesluit vult op dit punt het Besluit DHW aan.

De uitzonderingsmogelijkheid op grond waarvan bij een maximaal aantal toiletgebruikers ook één toiletruimte voldoende geacht wordt heeft in de praktijk voor horeca-lokaliteiten geen meerwaarde aangezien het Besluit DHW geen enkele afwijking toestaat op het voorgeschreven aantal toiletruimten. Op dit punt is het Besluit DHW dus strenger.

De eis van nabijheid is in het Bouwbesluit strenger geformuleerd, aangezien daar opgenomen staat dat een bouwwerk voldoende toiletruimten heeft. Een horecalokaliteit dient echter te beschikken over toiletten in zijn onmiddellijke nabijheid. Blijkens de toelichting is gekozen voor deze formulering, vanwege het feit dat de eis van een toiletruimte in de inrichting problemen zou opleveren bij tijdelijke horeca-inrichtingen (zoals kermis- en strandtenten) en bij horeca-inrichtingen in winkelcentra en warenhuizen. De laatste twee categorieën zijn tevens bouwwerken, waardoor de strengere regels uit het Bouwbesluit alsnog gelden.

De eis wat betreft niet rechtstreekse toegankelijkheid is identiek in beide regelingen. Deze laatste eis is gesteld vanuit met name privacyoverwegingen.

Daarentegen komen de eisen van een drinkwatervoorziening en waterspoeling slechts voor in het Besluit DHW. In algemene zin valt op dat deze laatste twee bepalingen in het Besluit DHW veel beoordelingsruimte bevatten ('behoorlijke en afsluitbare toiletruimte', 'behoorlijke voorziening', 'deugdelijk drinkwater'). Indien een drinkwatervoorziening aanwezig is, gelden de eisen uit Afdeling 6.3 Bouwbesluit (zie hierboven).

Conclusie

De eis van rechtstreekse toegankelijkheid kan zonder meer geschrapt worden uit het Besluit DHW. Enerzijds vanwege de identieke formulering in het Bouwbesluit, anderzijds vanwege het feit dat deze eis gesteld is blijkens de nota van toelichting vanwege privacyoverwegingen en niet uit het oogpunt van sociale hygiëne. Het is daarbij wel de vraag of eisen met betrekking tot privacy wel thuis horen in het Bouwbesluit.

Zowel op grond van het Bouwbesluit als het Besluit DHW dient een horeca-lokaliteit te beschikken over twee toiletten, met het verschil dat deze laatste voorschrijft dat de toiletten ondergebracht moeten worden in twee volledig van elkaar gescheiden toiletgelegenheden. Het is de vraag in hoeverre de eis van een volledige scheiding van toiletgelegenheden is ingegeven vanuit sociale hygiëne. Naar de mening van de onderzoekers zou een argument voor de strikte scheiding van de toiletgelegenheden kunnen zijn dat bezoekers van horecagelegenheden zoveel mogelijk zonder onvermijdelijk contact met andere bezoekers een toilet moeten kunnen bezoeken. Indien hier echter geen sprake is van een motief dat met sociale hygiëne samenhangt, dan kan de eis ten aanzien van de toiletten uit het Besluit DHW Deze eis kan dus eveneens geschrapt worden. Dit heeft dan tot gevolg dat de uitzondering uit het Bouwbesluit wat dit aspect betreft daadwerkelijk toegepast kan worden op horecalokaliteiten.

Daarnaast stelt het Besluit DHW ook aanvullende eisen aan de toiletruimte. Dit geldt voor de verplichte aanwezigheid van een drinkwatervoorziening. Deugdelijkheidseisen worden echter al ondervangen door het Bouwbesluit. Bovendien is de drinkwatervoorziening voorgeschreven 'om de handen te kunnen wassen'. De aanwezigheid van een waterspoeling lijkt achterhaald gelet op moderne duurzame technieken waarbij toiletten zonder water gespoeld worden.

3.2.6. Neringruimte

Gelet op het Bouwbesluit mag een slijtlokaliteit niet rechtstreeks in verbinding staan met een neringruimte (artikel 11, eerste lid). Een neringruimte wordt als volgt gedefinieerd gelet op artikel 1, eerste lid onder b van het Besluit DHW:

Neringruimte: ruimte binnen een gebouw, welke ruimte in gebruik is voor het uitoefenen van de kleinhandel of de zelfbedieningsgroothandel of een van de hierna te noemen activiteiten:

- 1°. het bedrijfsmatig aan particulieren verkopen van goederen in het kader van een openbare verkoping, als bedoeld in artikel 1 van de Wet ambtelijk toezicht bij openbare verkopen;
- 2°. het bedrijfsmatig aanbieden van diensten;
- 3°. het bedrijfsmatig verhuren van goederen;
- 4°. het in het openbaar bedrijfsmatig opkopen van goederen;

Tussen een neringruimte en een slijtlokaliteit dient een verbindingslokaliteit aanwezig te zijn. Dit wordt gelet hetzelfde lid onder c gebruikt als passage tussen een neringruimte en slijtlokaliteit. Aan deze verbindingslokaliteit worden in het tweede, derde en vierde lid van artikel 11 enkele specifieke eisen gesteld:

- De wanden dienen aan alle zijden gesloten te zijn met een hoogte van ten minste 2,40 m van de vloer af gemeten;
- Indien deze mede bestemd is voor bezoekers, dient deze ten hoogste één afsluitbare toegang te hebben naar de slijtlokaliteit en ten hoogste één naar de neringruimte. Deze mag ten hoogste 2,40 m breed zijn. De loopafstand tussen de toegang naar de slijtlokaliteit en naar de neringruimte bedraagt minimaal 2,00 m.
- Indien deze slechts bestemd is voor het personeel, dan is een breedte van ten hoogste 1,00 m voorgeschreven en bedraagt de toegestane loopafstand ten minste 1,00 m.

Deze bepalingen komen niet terug in het Bouwbesluit.

Vergelijking/ analyse

Gelet op de omstandigheid dat het Bouwbesluit dergelijke eisen niet stelt is een vergelijking onmogelijk. In de nota van toelichting op het Besluit DHW wordt ingegaan op de achtergrond van de eis van minimale loopafstanden.⁹

De achtergrond van de eis dat een verbindingslokaliteit voor bezoekers 2,00 m moet zijn, is dat bezoekers van een winkel in andere goederen of diensten bij een loopafstand van 2,00m normaal gesproken niet ongemerkt of ongewild een slijtlokaliteit zullen binnenlopen. De loopafstand bij een passage of sluis voor personeel is bepaald op 1,00 m, om te vermijden dat een personeelslid van een neringruimte, zonder zich noemenswaardig te verplaatsen, alcoholhoudende dranken kan pakken uit de slijtlokaliteit.

Deze eis kent dus duidelijk een sociaal-hygiënisch karakter en beoogt de verkoop van alcohol te ontmoedigen. Datzelfde geldt, hoewel dat niet expliciet in de nota staat, voor de afgesloten wanden en de afsluitbare toegang.

Conclusie

Gelet op het sociaal-hygiënisch belang dat achter deze eisen schuilgaat, ligt het in de rede deze eisen, al dan niet in het Bouwbesluit, te handhaven. Op mogelijke overheveling naar het Bouwbesluit wordt hierna ingegaan.

3.2.7.

Overige eisen

Wat betreft de eisen die in de vorige paragrafen behandeld zijn gold dat het Besluit DHW deze onderwerpen normeerde. Vervolgens is een vergelijking gemaakt met de geldende eisen in het Bouwbesluit. Daarnaast bevat het Bouwbesluit enkele aanvullende eisen die ook specifiek gelden voor horecalokaliteiten (bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik) en die niet terugkomen in het Besluit DHW.

Zo dient gelet op artikel 4.38, vierde lid en 4.42, tweede lid van het Bouwbesluit ten minste één verblijfsgebied te beschikken over een opstelplaats voor een aanrecht. Daarnaast bepaalt

⁹ Nota van toelichting bij het besluit van 11 oktober 2000, *Staatsblad* 2000, nr.438, p.9.

artikel 4.24, 6^e lid dat een bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik met een gebruiksoppervlakte van meer dan 150 m² een toegankelijkheidssector dient te hebben.¹⁰

Hieruit blijkt (nogmaals) dat het Bouwbesluit geschikt is om technische en bouwkundige eisen op te nemen waaraan horecalokaliteiten moeten voldoen.

3.3 Uitzonderingsmogelijkheid voor monumenten

Afwijkingsmogelijkheden in Besluit DHW

Er is een aantal inrichtingseisen waarvoor op grond van artikel 4a en 5, tweede lid Besluit DHW een afwijkingsmogelijkheid bestaat, indien het gaat om een horeca-inrichting gevestigd in bepaalde monumenten. Het gaat om de eisen met betrekking tot de mechanische ventilatie-inrichting (artikel 5, tweede lid), alsmede de hoogte en het oppervlakte van de horecalokaliteit (artikel 4a). Voor een slijterij-inrichting zijn geen afwijkingsmogelijkheden opgenomen.

Voor 1 juli 2016 was de afwijkingsmogelijkheid van toepassing op inrichtingen gevestigd in een beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988.¹¹ Met de intrekking van de Monumentenwet en de invoering van de Erfgoedwet verwijst het Besluit DHW nu naar de afwijkingsbevoegdheid van de burgemeester indien er sprake is van een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet.¹²

De afwijkingsmogelijkheid op grond van artikel 4a Besluit DHW voor de hoogte en oppervlakte was mede ingegeven doordat het Bouwbesluit ook een dergelijke uitzonderingsbepaling kent:¹³

Op grond van artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 kan voor monumenten een uitzondering worden gemaakt op de regels die betrekking hebben op ruimten met een bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik. Op grond daarvan wordt ook in het besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet de mogelijkheid opgenomen dat de burgemeester kan besluiten af te wijken van de minimale vereisten die gelden ten aanzien van het vloeroppervlakte en de hoogte van een horecalokaliteit, als deze is gevestigd in een beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988.

Daarnaast kan een horecaondernemer in voorkomende gevallen de burgemeester verzoeken hem een vergunning te verlenen, ook al voldoet de lokaliteit niet aan de vereisten van artikel 5, eerste lid, van het besluit. Dit kan bijvoorbeeld uitkomst bieden in die gevallen waarin een ondernemer voornemens is een horecagelegenheid te vestigen in een oud kerkgebouw waar reeds van nature voldoende luchtverversingscapaciteit is. De burgemeester kan deze vergunning verlenen, indien duidelijk is dat in het bovenbedoelde monument de luchtverversing weliswaar op een andere wijze dan bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt gerealiseerd, maar dat hiermee een luchtkwaliteit in de horecalokaliteit wordt bereikt die vergelijkbaar is met de luchtkwaliteit die bereikt zou worden door middel van de vereiste mechanische luchtverversing.

¹⁰ Dit is een voor personen met een fysieke functiebeperking zelfstandig bruikbaar en toegankelijk gedeelte van een gebouw.

¹¹ Zie voor het plaatsen van een ventilator in een monument ook ABRvS 9 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1222)

¹² Besluit van 8 april 2016, *Staatsblad* 2016, nr. 155.

¹³ Nota van toelichting bij het besluit van 17 augustus 2012, *Staatsblad* 2014, nr. 380, p. 5-6.

Deze laatste afwijkmogelijkheid is opgenomen naar aanleiding van een verzoek daartoe vanuit het bedrijfsleven. Het besluit heeft geen gevolgen voor burgers, overheid en milieu volgens de nota van toelichting.¹⁴

Afwijkingsmogelijkheden in Bouwbesluit

Op grond van artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 kan voor monumenten een uitzondering worden gemaakt op de regels die betrekking hebben op ruimten met een bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik. Op grond van dat artikel blijft een voorschrift voor een verbouwing buiten beschouwing als aan de omgevingsvergunning voor de verbouw van dat monument een voorschrift is verbonden dat afwijkt van het verbouwvoorschrift. Het voorschrift dat aan de omgevingsvergunning voor de verbouw van een monument verbonden is, komt hiervoor dan als het ware in de plaats. Deze bepaling betekent overigens niet dat de monumentenstatus van een gebouw met betrekking tot horeca-activiteiten zondermeer allerlei aanpassingen mogelijk maakt.

Vergelijking en conclusie

Uit voorgaande volgt dat het eventueel schrappen van het Besluit eisen inrichtingen DHW niet tot opheffing van de uitzonderingspositie van monumenten zal leiden. Daarvoor biedt het Bouwbesluit 2012 zelf een vangnet. Artikel 1.13 Bouwbesluit 2012 was de reden om de AMvB's, zoals het Besluit DHW, aan te laten sluiten op dit besluit en ook in het Besluit DHW uitzonderingsmogelijkheden voor monumenten op te nemen. Het Besluit DHW limiteert de afwijking op grond van de monumentenstatus tot de onderwerpen hoogte, oppervlakte en mechanische ventilatie.

Indien het Besluit DHW zou vervallen en de relevante bepalingen worden overgeheveld naar het Bouwbesluit, is op voorhand niet duidelijk voor welke (aanvullende) onderdelen een ontheffing gegeven kan worden, aangezien het Bouwbesluit geen limitatieve opsomming van afwijkmogelijkheden bevat.

¹⁴ Nota van toelichting bij het besluit van 6 januari 2014, *Staatsblad* 2014, nr. 15, p. 3.

Knelpunten in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de bevindingen en inzichten die wij hebben verkregen vanuit jurisprudentieonderzoek en interviews met gemeentelijke toezichthouders en vergunningverleners van Drank- en Horecavergunningen. De inzichten uit de interviews hebben de onderzoekers aangevuld met standpuntbepalingen vanuit de VNG. Op deze manier wordt duidelijk welke knelpunten en strijdigheden zich in de praktijk voordoen bij het toepassen van de beide besluiten. Daarnaast geeft dit een indicatie over de wensen van gemeenten voor eventuele aanpassingen van de huidige regelgeving.

4.2 Jurisprudentie

De rechter heeft in verschillende uitspraken het Besluit DHW (en de verhouding tot het Bouwbesluit) uitgelegd. De belangrijkste standaard-jurisprudentie op dit vlak staat hieronder opgenomen.

Verhouding Bouwbesluit en Besluit DHW

De meest belangrijke uitspraak omtrent de toepassing van beide regelingen en de verschillende inrichtingseisen die daaruit voortvloeien is die van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 13 maart 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ3947) en heeft betrekking op de uitleg van artikel 2 van het Besluit DHW.

De rechtbank had geoordeeld dat de inrichting waarvoor een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet nodig is ook aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012 moest voldoen. De vraag waaraan het bevoegd gezag moest toetsen was de inzet van het geding.

In deze zaak oordeelde de rechtbank dat gelet op artikel 2 Besluit DHW en de nota van toelichting daarbij, mede de vraag voorligt of is voldaan aan de (isolatie)voorschriften van het Bouwbesluit 2003. Volgens de rechtbank waren er geen objectieve onderzoeksgegevens op grond waarvan kon worden geconcludeerd dat het café en de uitbreiding van het café ten tijde van het besluit van 12 oktober 2010 voldeden aan die (isolatie)voorschriften. Gelet hierop is dat besluit onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd, aldus de rechtbank.

Anders dan de rechtbank was de Afdeling van oordeel dat uit artikel 2 Besluit DHW en de nota van toelichting niet volgt dat onder die eisen mede het voldoen aan het Bouwbesluit 2003 moet worden begrepen. De verwijzing in artikel 2 Besluit DHW naar het Bouwbesluit 2003 is slechts opgenomen om duidelijk te maken dat naast de sociaal-hygiënische eisen, zoals neergelegd in het Besluit DHW, een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend tevens moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 daaraan stelt. Dat dit niet de sociaal-hygiënische eisen zijn als bedoeld in artikel 10 DHW gelezen in verbinding met artikel 27 DHW, vindt steun in het algemene deel van de nota van toelichting. Daaruit volgt immers dat de eisen die grond voor weigering van een drank- en horecavergunning zijn - vooralsnog - zijn uitgeschreven in het Besluit DHW.

Van Alphen vermeldt in de annotatie bij deze uitspraak het volgende:¹⁵

Cruciaal voor de beantwoording van deze vraag was de betekenis van het woord 'onverminderd' in artikel 2 Besluit DHW. Een woord dat in de huidige versie van dat besluit ook voorkomt in art. 2 (horecabedrijf) en 8 (slijtersbedrijf), zij het dat de huidige artikelen verwijzen naar het Bouwbesluit 2012 dat sinds 1 april 2012 van kracht is. [...]

De Afdeling verwijst in bovenstaande uitspraak dan ook naar de toelichting bij artikel 2 Besluit DHW om de precieze betekenis van het woord 'onverminderd' te achterhalen. Dit lijkt een overbodige exercitie, immers de Afdeling had ook kunnen overwegen dat wanneer art. 2 Besluit DHW beoogt veilig te stellen dat zowel aan eisen van het Bouwbesluit als het Besluit DHW zelf moet worden voldaan, bij het beslissen op een aanvraag voor een Drank- en Horecawetvergunning, dit artikel onverbindend is omdat artikel 10 DHW slechts een mogelijkheid kent voor delegatie van de regelgevende bevoegdheid voor zover het betreft in het belang van de sociale hygiëne te stellen eisen. Het Bouwbesluit 2012 bevat geen eisen in het belang van de sociale hygiëne of het sociaaleconomische belang, welk belang in de preambule van de Drank- en Horecawet nog wordt genoemd en kan dus niet mede gebaseerd zijn op artikel 10 DHW. Zowel bij de weigeringsgronden van de vergunning als bij de intrekingsgronden van de vergunning wordt bovendien niet rechtstreeks naar het Bouwbesluit 2012 verwezen maar naar de eisen die onder andere op grond van art. 10 DHW zijn gesteld.

In een zaak met betrekking tot brandveiligheidseisen op grond van aanvullende voorschriften die het bevoegd gezag in de vergunning opnam oordeelde de Afdeling bij uitspraak van 9 november 2011 (ECLI:NL:RVS:BU3728), dat uit haar uitspraak van 24 september 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BF2154) kon worden afgeleid dat, indien een bestaand gebouw in overeenstemming is met de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit, het verweerder niet vrijstaat aan een gebruiksvergunning voorwaarden te stellen die bouwkundige aanpassingen vereisen die het Bouwbesluit niet vereist.

Het niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit levert geen grond op om een DHW-vergunning te weigeren, aangezien dat een separaat toetsingskader is. De eisen uit het Bouwbesluit werken dus op een eigen wijze door, maar vormen geen onderdeel van de beoordeling of de sociale hygiëne gewaarborgd is.

Overige artikelen

De overige jurisprudentie die beschikbaar is heeft vooral betrekking op de uitleg van de specifieke eisen van het Besluit eisen inrichtingen.

¹⁵ ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3947, (Gst. 2013/51) m.nt. Van Alphen

Artikel 7 Besluit DHW - De Rechtbank Oost-Brabant oordeelt dat artikel 7 van het Besluit DHW strekt tot bescherming van de (sociale-hygiëne van) bezoekers van de horeca-inrichting. Deze bepaling strekt niet tot bescherming van belangen van omwonenden van de horeca-inrichting. (Rechtbank Oost-Brabant, 1 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5615) Daarnaast is de omstandigheid dat de toiletvoorziening niet op de riolering is aangesloten evenwel niet een omstandigheid die strijdig is met artikel 7 Besluit DHW (2.4.1). Vaststaat dat in de inrichting ten tijde van belang een ruimte met een toiletput en een ruimte met een urinoir aanwezig waren. Beide ruimten hadden een eigen voorziening om de handen te wassen. Daarmee is voldaan aan de eis van artikel 7 Besluit DHW (ABRvS, 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:534).

Artikel 5 Besluit DHW: De omstandigheid dat het college noch kon bevestigen noch kon ontkennen dat de binnen de inrichting aanwezige luchtzuiveringsinstallatie rechtstreeks met de buitenlucht in verbinding staat, of deze ‘mechanisch’ is, of deze de in artikel 5 voorgeschreven luchtverversingscapaciteit heeft en of deze ook overigens dezelfde werking heeft als de mechanische ventilatie-inrichting, sluit niet uit dat, zoals appellante stelt, deze luchtzuiveringsinstallatie moet worden aangemerkt als een mechanische ventilatie-inrichting als bedoeld in artikel 5 van het Besluit DHW (ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2912).

4.3 Ervaringen uit de praktijk

Huidige praktijk

Uit onderzoek naar de dagelijkse praktijk van de toepassing van het Besluit DHW en het Bouwbesluit op horeca- en slijtersbedrijven komt het beeld naar voren dat zich op relatief kleine schaal knelpunten voordoen. In de meeste gevallen kan de ondernemer voldoen aan de inrichtingseisen, ondanks dat deze soms strenger zijn dan die in het Bouwbesluit. Indien een vergunning afgewezen wordt, heeft dit veelal te maken met het niet (kunnen) voldoen aan de hoogte-, oppervlakte- of toileteisen.¹⁶ Het komt af en toe voor dat iemand die een DHW-vergunning aanvraagt nadat een omgevingsvergunning reeds is verleend en verbouwingswerkzaamheden zijn uitgevoerd, zich geconfronteerd ziet met (onverwacht) strengere eisen. Sommige aanvragers zijn zich onvoldoende bewust dat zij naast de eisen uit het Bouwbesluit ook moeten voldoen aan de eisen uit het Besluit DHW.

Een ander aangehaald probleem dat zich soms voordoet is dat een inrichting voldoet aan de eisen uit het Besluit DHW en de aanvrager een DHW-vergunning verkrijgt en vervolgens bij een omgevingsvergunningaanvraag blijkt dat het bestemmingsplan-technisch niet toegestaan is een horeca-inrichting op die plek te exploiteren.

De geïnterviewden hebben verschillende, uiteenlopende knelpunten genoemd die betrekking hebben op de aard en strekking van de normen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kennis van de meeste geïnterviewden van de bepalingen van het Bouwbesluit ontoereikend is om precieze verschillen en overeenkomsten aan te kunnen geven.

Het meest genoemde probleem was dat sommige normen sterk achterhaald zijn. Dat geldt met name voor de ventilatie-eis die niet meer relevant is volgens de respondenten, nu het rookverbod geldt in de horeca. Bij een enkele gemeente wordt deze eis dan ook buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van een vergunning. Hierbij speelt ook mee dat de vergunningverleners van de DHW vaak vallen onder de afdeling openbare orde en/of veiligheid

¹⁶ In de gemeente Den Haag gaat het naar schatting om vijf gevallen per jaar.

en dat bij hen de technische kennis ontbreekt om deze eis goed te kunnen toepassen en controleren. Tot slot vroeg één van de geïnterviewden zich af of de kwaliteit van de buitenlucht in een grote stad daadwerkelijk beter is.

Door het rookverbod is ook een ander probleem actueel geworden, aldus een geïnterviewde. Voor kleine zaken is het soms onmogelijk om een rookruimte in te richten, aangezien hierdoor deze lokaliteit niet meer voldoet aan de minimale oppervlakte van 35 m².

Een andere eis waarvan de geïnterviewden het nut betwisten is de aanwezigheid van een waterspoeling bij toiletten. In de praktijk wordt hierop niet (strikt) gehandhaafd en wordt er ruimte gegeven aan ondernemers om hiervoor gelijkwaardige, milieuvriendelijke oplossingen aan te dragen.

In de praktijk wordt vaker afgeweken van de letterlijke toepassing van de bepalingen in het Besluit DHW. Een geïnterviewde noemde hierbij het voorbeeld van een ouder, gemeentelijk monumentaal pand, dat moeilijk kon voldoen aan de eis van twee gescheiden toiletgelegenheden of waarbij mechanische ventilatie niet mogelijk is, omdat op grond van welstandseisen geen aanpassingen mogelijk zijn. In deze gevallen is akkoord gegaan met één gezamenlijk wasbak in het voorportaal en met een andere wijze van ventilatie.

De noodzaak om oppervlakte- en hoogte-eisen te stellen aan slijterij-inrichtingen wordt betwist, aangezien daar geen alcoholhoudende dranken genuttigd worden. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat met de eis van een minimale oppervlakte voorkomen wordt dat loketverkoop zou kunnen plaatsvinden en dat het aantal slijterijen (sterk) toeneemt, bijvoorbeeld in cafetaria's.

Toezicht en handhaving richt zich in de praktijk met name op de aanwezigheid van de toiletten, de minimale hoogte en de oppervlakte-eisen. De bij dit onderzoek betrokken gemeenten hebben hun toezichtactiviteiten informatie- en risico-gestuurd ingericht en controleren steekproefsgewijs. In beginsel wordt aan de hand van de vergunningsaanvraag bezien of 'op papier' wordt voldaan aan de eisen. Wanneer daarbij twijfel ontstaat, kan worden overgegaan tot een inspectie. Daarnaast vindt toezicht plaats naar aanleiding van klachten en meldingen.

Burgemeester Verhoeve van de gemeente Oudewater, lid van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid, bevestigt dit beeld in een bijdrage in het VNG Magazine. In de praktijk lopen gemeenten op tegen problemen bij het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. "Handhaving is soms niet mogelijk of niet logisch, waardoor er een soort verkapt gedoogbeleid is ontstaan," aldus Verhoeve. Als voorbeeld noemt hij de Wereldwinkel die fairtradewijn verkoopt, maar niet over het minimale vereiste oppervlakte beschikt.¹⁷

Aan de geïnterviewden is tevens gevraagd wat zij verstaan onder sociale hygiëne. Hieruit bleek dat het voor hen moeilijk is om hiervan een eenduidige omschrijving te geven. Antwoorden liepen uiteen van 'alles wat hygiëne te maken heeft in een sociale omgeving' tot 'het zorgen voor een nette horecabranche.' Derhalve bleek het ook ingewikkeld om de relatie tussen een bepaalde norm en het belang van sociale hygiëne aan te geven. Dit gold bijvoorbeeld voor de hoogte-eis bij een slijterij of de elektriciteitsvoorziening bij een horeca-inrichting.

De VNG meent eveneens dat het lastig is te omschrijven wat sociale hygiëne precies is en is van mening dat er een duidelijke relatie moeten zijn tussen het stellen van inrichtingseisen

¹⁷ VNG Magazine nr. 2, 5 februari 2016, p24-27.

en het verkopen en gebruiken van alcoholhoudende dranken. De inrichtingseisen (in algemene zin) hebben volgens de VNG deze link niet, in tegenstelling tot de eis om een training sociale hygiëne af te ronden.¹⁸ Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden meer nuance aanbrengen tussen de verschillende gestelde inrichtingseisen.

Verbetermogelijkheden

Uit de interviews bleek dat alle betrokkenen voorstander zijn van een vereenvoudiging van de huidige regelgeving. De meesten respondenten pleiten dan ook voor een overheveling van de huidige bepalingen uit het Besluit DHW naar het Bouwbesluit.

De vereenvoudiging zou vorm kunnen krijgen door het schrappen van enkele eisen waarvan het nut betwist wordt. Hierbij gaat het om de eisen omtrent ventilatie en waterspoeling bij horeca-inrichtingen en de hoogte-eis bij slijterijen.

De respondenten vinden het van belang om met name de toileteisen (zowel de eis van geen rechtstreekse toegang als het minimale aantal) en de oppervlakte- en hoogte-eisen bij horecagelegenheden te behouden. De toileteis heeft meerwaarde, zodat de (restaurant)gasten geen direct zicht hebben op de toiletten en vanwege de privacy van de toiletgangers. Een minimale oppervlakte en hoogte zijn belangrijk bij het voorkomen van agressie bij alcohol drinkende gasten en het voorkomen van risico's voor de openbare orde. Daarnaast zorgt een oppervlakte-eis ervoor dat de beschikbaarheid van alcohol (in de vorm van drankverstrekkende bedrijven) beperkt blijft.

Overheveling van de resterende bepalingen naar het Bouwbesluit zou leiden tot vereenvoudiging. De vergunningverleners en toezichthouders bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht zijn van nature deskundig op dit terrein. Vanwege de bouwtechnische aard van de inrichtingseisen zou de toetsing van deze eisen goed bij die afdeling passen. Daarnaast zou overheveling ervoor zorgen dat voor alle vereisten hetzelfde toetsingsmoment van toepassing is, waardoor de geschetste problemen zich niet meer zullen voordoen. De eisen uit het huidige Besluit DHW worden dan tijdig en meer aan de voorkant van het proces getoetst bij de omgevingsvergunningaanvraag. Dit biedt meer helderheid aan de aanvragende ondernemer. Daarnaast wordt als voordeel genoemd dat het Bouwbesluit meer ruimte laat voor gelijkwaardige oplossingen, indien een aanvrager niet op de voorgeschreven wijze aan de norm kan voldoen, maar op een andere manier wel het beoogde doel kan behalen.

Bij een eventuele overheveling is het volgens de geïnterviewden van belang dat wordt aangesloten bij of verwezen naar de definities in de DHW.

¹⁸ VNG, Brief 23 september 2013.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we het algemene beeld dat is ontstaan uit de documentstudie, het jurisprudentieonderzoek en de interviews samen. Op die manier wordt antwoord gegeven op de onderstaande hoofdvragen:

1. *In hoeverre regelen het Besluit DHW en het Bouwbesluit dezelfde onderwerpen ten aanzien van inrichtingseisen voor horeca- en slijterij-inrichtingen?*
2. *Op welke wijze kan eventuele overlap worden opgeheven?*

5.2 Samenvatting en conclusies

In dit onderzoek zijn de eisen uit het Besluit DHW geanalyseerd en vergeleken met bepalingen over hetzelfde onderwerp in het Bouwbesluit.

Hieronder presenteren we eerst een overzicht van de verschillende eisen waaruit duidelijk wordt:

- A. Welke eisen uit het Besluit DHW overbodig zijn, doordat er grote of gehele overlap bestaat met bepalingen uit het Bouwbesluit;
- B. Welke eisen uit het Besluit DHW geschrapt dienen te worden, omdat deze naar de opvatting van de onderzoekers niet ingegeven zijn door het belang sociale hygiëne;
- C. Welke eisen verouderd zijn geraakt;
- D. Welke eisen gehandhaafd dienen te worden (uit het oogpunt van sociale hygiëne).

Voor de eisen onder D wordt gezien in hoeverre een overheveling van de eisen naar het Bouwbesluit een optie is.

A. *Gelijksoortige eisen in Bouwbesluit*

Uit de analyse blijkt dat de volgende eisen op gelijksoortige wijze terugkomen in het Bouwbesluit, waardoor in feite in twee verschillende regelingen dezelfde norm gesteld wordt. In sommige gevallen zijn de eisen in het Bouwbesluit zelfs zorgvuldiger of gedetailleerder gefor-

muleerd dan in het Besluit DHW. Hierbij dient wel de volgende kanttekening geplaatst te worden: niet alle inrichtingen vallen onder de werking van het Bouwbesluit, waardoor in die gevallen geen sprake is van een dubbele, overlappende eisen.

Het gaat om de volgende (sub)eisen:

- Minimale hoogte bij zowel horeca- als slijterij-inrichtingen;
- Aanwezigheid van elektriciteitsvoorziening bij horeca-inrichtingen;
- Kwaliteitseisen aan drinkwatervoorziening bij horeca-inrichtingen (geldt ook voor toiletten);
- Niet-rechtstreekse toegankelijkheid van toiletten;
- Aanwezigheid van twee toiletten.

Wat betreft de minimale hoogte bij horeca-inrichtingen dient opgemerkt te worden dat de huidige eis in het Besluit DHW strenger is dan het Bouwbesluit. Echter, dit heeft ermee te maken dat het Bouwbesluit op dit punt versoepeld is en het Besluit DHW deze eis (nog) niet heeft bijgesteld. Indien toch uit het oogpunt van sociale hygiëne desalniettemin een strengere hoogte-eis wenselijk is voor horeca- en slijterij-inrichtingen, dan dient de eis behouden te worden. Overheveling van die strengere eisen naar het Bouwbesluit zou daarvoor een alternatief kunnen zijn.

Daarnaast is het de vraag bij de niet-rechtstreekse toegankelijkheid van de toiletten of dit voorschrift past binnen de belangen die het Bouwbesluit beoogt te beschermen. Deze vraag viel echter buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

B. Onvoldoende relatie met sociale hygiëne

Gelet op het uitgangspunt dat het bestuur slechts doelgebonden, specifieke bevoegdheden mag uitoefenen, dient er in dit geval voldoende verband aanwezig te zijn tussen de gestelde eis en het belang van sociale hygiëne. In een aantal gevallen lijkt dit verband in de ogen van de onderzoekers niet of nauwelijks aanwezig te zijn, waardoor de vereiste wettelijke grondslag voor het stellen van dergelijke eisen ontbreekt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor de onderzoekers moeilijk is gebleken om precies vast te stellen wat sociale hygiëne behelst.

Het gaat om de volgende (sub)eisen:

- Minimale vloeroppervlakte bij slijterij-inrichtingen;
- Minimale hoogte bij slijterij-inrichtingen;
- Volledige scheiding van toiletgelegenheden bij horeca-inrichtingen.

C. Verouderde eisen

In het licht van de ontwikkeling van de techniek wordt de eis betreffende de aanwezigheid van waterspoeling en drinkwatervoorziening bij horeca-inrichtingen, waarvoor inmiddels milieuvriendelijke alternatieven bestaan, niet meer als een actuele eis gezien.

De ventilatie-eis wordt door de onderzoekers en geïnterviewden ook beschouwd als niet meer actueel gelet op de gewijzigde regelgeving. Deze eis zou gelet op het rookverbod in de horeca geen actuele noodzaak meer kennen. Daarnaast is het onduidelijk in hoeverre deze eis strenger is in het Besluit DHW, aangezien er een andere berekeningssystematiek wordt gehanteerd. Uit de interviews blijkt dat deze eis in de praktijk strenger is dan de eisen in het Bouwbesluit, maar tegelijkertijd blijkt dat deze norm in de praktijk vaak niet gehanteerd wordt vanwege het te technische karakter en/of de opvatting dat deze eis niet meer actueel is.

D. Te behouden eisen

Enkele onderwerpen staan strenger genormeerd in het Besluit DHW dan in het Bouwbesluit. Wanneer deze eisen tevens een bijdrage leveren aan het bevorderen van de sociale hygiëne, dan dienen ze behouden te blijven.

Het gaat om de volgende (sub)eisen:

- Minimale oppervlakte bij horeca-inrichtingen;
- Aanwezigheid van een drinkwatervoorziening bij horeca-inrichtingen;
- Verbod op rechtstreekse verbinding met neringruimte bij slijterij-inrichtingen.

Eventueel geldt dit ook voor de minimale hoogte bij horeca-inrichtingen. Hiervoor wordt verwezen naar de overwegingen onder A. De eisen, waarvan uiteindelijk beoordeeld wordt dat deze behouden moeten worden, zouden naar het Bouwbesluit overgeheveld kunnen worden. Hierbij geldt als voorwaarde dat deze eisen een relatie moeten hebben met de belangen die het Bouwbesluit beoogt te beschermen. Anders ontbreekt de benodigde wettelijke grondslag. Het Bouwbesluit ziet namelijk niet op het beschermen van de sociale hygiëne. Dit impliceert dat de eisen naast het beschermen van de sociale hygiëne een ander, middels het Bouwbesluit geborgd belang dienen te beschermen. Indien dit niet het geval is en de eis zich enkel richt op de bescherming van de sociale hygiëne, kan eventueel overwogen worden om de eis(en) in de Drank- en Horecawet zelf op te nemen.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen, analyses en conclusies is een aantal aanbevelingen te doen.

1. Schrap de inrichtingseisen die overlap hebben met de eisen in het Bouwbesluit uit het Besluit DHW (hierboven onder A). Indien gewenst kunnen de strengere eisen voor de minimale hoogte van horeca-inrichtingen en slijterij-inrichtingen overgeheveld worden naar het Bouwbesluit.

Toelichting: de genoemde eisen worden reeds geborgd door de bepalingen in het Bouwbesluit, voor zover het inrichtingen gevestigd in bouwwerken betreft. Voor inrichtingen die niet in bouwwerken zijn gevestigd, geldt deze overlap nadrukkelijk niet. Dat zou opgelost kunnen worden via de aan evenementenvergunningen te stellen eisen. Dat punt hebben we hier niet nader uitgewerkt, omdat het buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

2. Formuleer helder wat verstaan wordt onder 'sociale hygiëne'. Bezie vervolgens of de eisen hierboven onder B bijdragen aan de sociale hygiëne. In die gevallen waarin dit inderdaad niet het geval is kunnen deze eisen geschrapt worden.

Toelichting: ongeacht van de vraag of het Besluit DHW blijft bestaan, is het van belang dat de eisen die behouden dienen te blijven een relatie hebben met sociale hygiëne. Artikel 10 DHW biedt namelijk alleen een wettelijke grondslag voor dergelijke eisen.

3. Schrap de eisen die inmiddels verouderd zijn (hierboven onder C).

Toelichting: door gewijzigde wetgeving en/of nieuwe technieken dienen deze eisen geen (sociaal-hygiënisch) belang meer.

4. Bezie of de overheveling van de onder D genoemde eisen naar het Bouwbesluit geen ongewenste gevolgen met zich meebrengt. Indien dit niet het geval is, kunnen deze eisen in het Bouwbesluit worden opgenomen.

Toelichting: naast de eisen onder D geldt dit eveneens voor de eisen onder B en C waarvan het toch wenselijk geacht wordt dat deze behouden blijven. Dat geldt ook voor de hoogte-eisen.

In principe is het mogelijk om de eisen over te hevelen naar het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit bevat op dit moment reeds eisen die specifiek gelden voor de bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik. Hierbij dienen de volgende vier kanttekeningen in acht genomen te worden:

- Het Bouwbesluit ziet alleen op inrichtingen die gevestigd zijn in bouwwerken. Mogelijkerwijs kunnen dergelijke eisen voor inrichtingen die niet in bouwwerken gevestigd zijn voorgeschreven worden via een evenementenvergunning. Dit geldt per definitie alleen voor evenementen en zal onderhevig zijn aan lokale differentiatie, aangezien het stellen van dergelijke voorschriften behoort tot de lokale beleidsvrijheid;
- De over te hevelen eisen moeten naast een sociaal-hygiënisch belang ook een belang beogen dat geborgd wordt door het Bouwbesluit. Anders ontbreekt een wettelijke grondslag voor de te stellen eis en is mogelijk sprake van détournement de pouvoir. Dit geldt met name voor het verbod van rechtstreekse toegang tot de neringruimte. Deze eis zou eventueel in de wet zelf opgenomen kunnen worden. De onderzoekers voorzien geen problemen bij de andere twee eisen, aangezien het Bouwbesluit reeds eisen stelt aan oppervlakten van bouwwerken gesteld vanuit bescherming van de bruikbaarheid en aan de kwaliteit van drinkwatervoorzieningen vanuit de bescherming van de gezondheid.
- Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegde gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen die getoetst worden aan onder meer het Bouwbesluit. De burgemeester is het bevoegde gezag voor het verlenen van Drank- en Horecavergunningen die op dit moment getoetst worden aan onder meer het Besluit DHW. Geaccepteerd dient te worden dat na overheveling niet de burgemeester, maar het college verantwoordelijk wordt voor de toepassing van deze eisen;
- Het Bouwbesluit gaat in de toekomst over in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het bovenstaande dient uiteraard ook in dat besluit geborgd te blijven.

5. Trek eventueel het Besluit DHW in.

Toelichting: indien bovenstaande voorstellen worden gevolgd, is het Besluit DHW betekenis- en inhoudsloos en kan het worden ingetrokken.

6. Laat artikel 10 Drank- en Horecawet vervallen.

Toelichting: indien het Besluit DHW ingetrokken wordt, is een wettelijke grondslag voor een dergelijke AMvB overbodig. Deze kan dan zonder gevolgen vervallen.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Janneke Zwolve	Accountmanager Horeca (Groningen)
Rijk Hooijsma	Accountmanager Horeca (Groningen)
Remco Bakker	Bestuurslid Nederlandse Vereniging van Drank- en Horecawet Inspecteurs DHW-inspecteur (Den Helder)
Enrique Alonso	Beleidsadviseur DHW (Den Haag)
Renate Zuidema	DHW-inspecteur (Amsterdam)

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

Regelgeving

Drank- en Horecawet

Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

Woningwet

Bouwbesluit 2012

Besluit van 17 augustus 2012, houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugging van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholge-relateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten

Besluit van 6 januari 2014, houdende een wijziging van twee algemene maatregelen van bestuur onder de Drank- en Horecawet en van een algemene maatregel van bestuur onder de Tabakswet

Besluit van 8 april 2016, houdende regels voor archeologische opgravingen (Besluit Erf-goedwet archeologie)

Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving, versie van 1 juli 2016

Parlementaire stukken

Handelingen II, 1999/2000, nr. 5.

Kamerstukken II, 2009-2010, nr. 2770.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2912

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:BU3728

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13 maart 2013,
ECLI:NL:RVS:2013:BZ3947

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:534

Rechtbank Oost-Brabant, 1 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5615

Brieven

VNG aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dd. 23 september 2013.

VNG aan de minister van Wonen en Rijksdienst, dd. 5 november 2015.

Boeken

Damen et al. 2004, *Bestuursrecht 1, Systeem, bevoegdheidsuitoefeningen*, Boom Juridische uitgevers.

Overig

VNG Magazine nr. 2, 5 februari 2016.