

Zitting 1977–1978

14 666

Wijziging van enkele overgangsbepalingen in de Drank- en Horecawet

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 oktober 1977

De vaste Commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van het wetsontwerp, heeft de eer als volgt verslag van haar voorlopige bevindingen uit te brengen.

De leden, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, spraken hun waardering uit voor het feit dat het demissionaire kabinet nog de verantwoording voor de indiening van het voorstel heeft willen nemen. Zij waren verheugd dat hiermee de onzekerheid verdwijnt over de mogelijkheid tot voortbestaan van een aantal voor het sociale leven in dorpen en steden vaak wezenlijke «trefpunten».

De leden, behorende tot de C.D.A.-fractie, die met instemming hadden kennisgenomen van het voorstel, vroegen zich wel af waarom de indiening pas heeft plaatsgevonden op 8 september 1977, terwijl bij verheffing tot wet volgens artikel III de regeling reeds met ingang van 1 januari 1978 in werking moet treden. Het was toch al tien jaar bekend, dat op deze dag de overgangsbepalingen hun werking zouden verliezen?

De leden, behorende tot de V.V.D.-fractie, hadden wel met bijzonder genoegen en erkentelijkheid van het wetsontwerp kennisgenomen. Het bevat immers de grondgedachte van het tijdens de behandeling van de Drank- en Horecawet ingediende amendement-Portheine c.s. (6811, nr. 29A; Handelingen zitting 1963-1964, blz. 1437 e.v.), dat toen helaas door de Kamer werd verworpen. De V.V.D.-leden hadden zelfs een zeer summiere vermelding van dit markante historische feit node in de memorie van toelichting gemist. Van 1964 af hebben deze leden er voor gestreden dat de mogelijkheid tot behoud van kleine, pittoreske, merendeels zgn. bruine cafés, ondanks de vermelde verwerping, met name waar het de inrichtingseisen betreft toch zou worden geïntroduceerd. Die strijd van jaren lijkt thans gunstig te worden beslecht, een reden tot vreugde voor deze leden.

¹ Samenstelling:

Notenboom (CDA), Portheine (VVD), fungerend voorzitter, Geurtsen (VVD), Van Dis (SGP), De Koning (CDA), H. de Boer (CDA), Salomons (PvdA), Kolthoff (PvdA), Albers (PvdA), Engwir-da (D'66), Van de Ven (VVD), Müller-van Ast (PvdA), Van Muiden (CDA), Gualthérie van Weezel (CDA) Castricum (PvdA).

Terugblikkend naar de tijd van de behandeling van de vigerende Drank- en Horecawet constateerden de P.v.d.A.-leden, dat de waardering voor bestaande kleinschalige voorzieningen is toegenomen en dat de Regering daaruit terecht de conclusie heeft getrokken dat een, tijdelijk bedoelde, ontheftingsmogelijkheid nu niet dient te expireren. Juist in deze tijd, waarin wij helaas zien dat oude stadswijken niet alleen bouwtechnisch, maar evenzeer

sociaal bedreigde gebieden zijn, betekenen deze cafés veelal een sociaal trefpunt waarin mensen elkaar ontmoeten en zelfs de uit de buurt vertrokken keren er van tijd tot tijd terug om hun vroegere buurtgenoten te zien. Vele sociale activiteiten, zoals kaart- en visclub, vinden daar hun centrum, waarbij de kroegbaas als opbouwwerker avant la lettre (en ongesubsidieerd) de spil is.

Dit is echter lang niet alleen het geval in stedelijke gebieden. Ook in een aantal kleine kernen in ons land speelt het café een belangrijke sociale rol. Zeker sinds de overige winkels steeds dunner gezaaid raken en daarmee ook hun sociale functie verdwijnt. In deze gebieden zal het café echter veelal in een minder krappe behuizing zitten en zal het probleem om te voldoen aan het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet veel meer te maken hebben met het bewaren van het eigen karakter en het ontbreken van voldoende financiële middelen dan dat het ruimtegebrek een belemmering oplevert. De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken dan ook de wens uit dat bij de toepassing van het nieuwe artikel 76 bovengenoemde factoren eveneens een rol zouden spelen bij het bestendigen van de vergunning.

Binnen het verstedelijkte gebied zal echter naast de moeilijkheid om bij uitbreiding de oorspronkelijke sfeer te bewaren tevens een rol spelen, dat uitbreiding binnen de fijnmazige stedelijke structuur een absolute onmogelijkheid is. De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren verheugd dat dit probleem nu onderkend is in dit ontwerp. Juist omdat deze bedrijven vaak in oude stedelijke gebieden liggen, doet zich voor hen nog een aantal problemen voor. De buurt raakt geleidelijk aan dunner bevolkt en de veelal jongere of buitenlandse nieuwe bewoners zijn minder sterk wijkgebonden, zodat er minder klanten overblijven. Bovendien komen de bewoners van vernieuwde woningen op hogere huren te zitten, zodat er minder overblijft voor het café.

Beide tendensen leiden tot een stuk omzetverlies waardoor zelfs investeringen op sanitair gebied moeilijk opgebracht kunnen worden. De leden van de fractie van de P.v.d.A. drongen er dan ook op aan om door middel van een subsidieregeling de aanpassing aan de hygiënische vereisten mogelijk te maken voor kleine ondernemers. Juist vanwege de sociale functie van deze cafés meenden zij dat voorkomen moet worden dat bedoelde cafés ten gevolge van het niet tegemoet kunnen komen aan overigens redelijke door de overheid gestelde hygiënische eisen moeten verdwijnen. Zij meenden dat toepassing van deze subsidie eveneens een gunstig werkgelegenheidseffect zal kunnen hebben, zowel in oude stedelijke als in landelijke gebieden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich vinden in het standpunt van de Regering, dat in het algemeen een ontheffing van de sanitaire vereisten niet wenselijk is. Wel wensten zij een vraagteken te zetten bij de in het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet genoemde eis van volledig gescheiden toiletgelegenheid voor mannen en vrouwen. Is dit niet een enigszins archaïsche bepaling, gezien het toch vrijer wordende gedragspatroon van sexen ten opzichte van elkaar? Zij meenden dat het overweging verdient om met betrekking tot het vereiste van een tweede toiletgelegenheid enige soepelheid te betrachten, zowel ten aanzien van de scheiding als ook ten aanzien van de aanwezigheidseis. Juist in ruimtelijk toch al krap uitgevallen panden kan de aanleg van een tweede toilet tot onkosten leiden welke veelal niet goed terug te verdienen zullen zijn, aangezien het niet over bedrijven met een grote omzet gaat, hetgeen echter vaak omgekeerd evenredig is met hun sociale functie. Deze leden spraken dan ook de verwachting uit dat noch het Rijk noch de gemeentelijke overheden via hun aanvullende verordenende bevoegdheid te stringente eisen zullen gaan stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden zich er mee te kunnen verenigen, dat het slechts de ruimtelijke eisen zijn die in de permanente en definitieve vrijstellingsregeling zijn betrokken. Eens zijn zij het met het betoog in de memorie van toelichting, dat de nadruk uit sociaal-hygiënisch oogpunt ligt en blijft liggen bij de andere eisen, bij voorbeeld die ten aanzien van sanitaire voor-

zeningen. Het voldoen aan deze eisen krijgt huns inziens door dit wetsontwerp terecht meer nadruk.

Deze leden wilden nog de vraag stellen of de vrijstellingsregeling zich ook uitstrekt tot de eisen ten aanzien van de verlichting. Zij hebben ervaren, dat aan die verlichting reeds (huns inziens t \grave{e}) hoge eisen zijn gesteld in artikel 7 van het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet en ook, dat vele gemeenten daarin nog verder zijn gegaan. Met te hoge eisen bedoelen zij dat de mogelijkheid tot het vinden van de gezelligheid, misschien zelfs knusheid – steeds schaarser wordende culturele goederen in de maatschappij – in een caf \acute{e} door een veel te sterke verlichting duidelijk \grave{o} f komt te ontbreken \acute{o} f ernstig wordt aangetast. Waar dit element naar hun oordeel ook een rol moet spelen bij de overwegingen met betrekking tot stadsvernieuwing en behoud van oude stadskernen, vermeld op blz. 6 van de memorie van toelichting, namen deze leden aan, dat datgene wat de Regering bereiken wil met het wetsontwerp, door het stellen van te hoge eisen aan de verlichting zou worden teniet gedaan en deze mitsdien in de permanente vrijstelling is betrokken.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne van de Regering vernemen in hoeverre zich de lokaliteitseisen van de Drank- en Horecawet verdragen met de eisen gesteld in de model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zoals deze vrijwel algemeen toepassing heeft gevonden in de bouwverordeningen van de gemeenten. In hoeverre, vroegen deze leden voorts, zijn in het verleden subsidieregelingen van toepassing geweest op de bouwkundige aanpassing van horeca-inrichtingen, zijn ze nog van toepassing en overweegt men subsidieregelingen in te voeren of aan te passen? Hoe is het gesteld met de eisen van brandpreventie voor horeca-inrichtingen en op welke wettelijke maatregelen zijn deze gebaseerd? Bestaat hier enige uniformiteit?

Is over de indiening van het wetsontwerp overleg gepleegd, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie, met het georganiseerde bedrijfsleven en is hierover bij voorbeeld het oordeel ingewonnen van het Bedrijfschap Horeca? Zo ja, kan over de inhoud van de ter zake ontvangen adviezen, bezwaren en/of opmerkingen mededeling worden gedaan? Zo neen, waarom niet?

Is ook overleg gepleegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten? Zo ja, kan eveneens mededeling worden gedaan van het resultaat van dat overleg? Zo neen, waarom niet?

Kan een overzicht worden verstrekt van de ongeveer 5 000 inrichtingen, die een beroep doen op de overgangsbepalingen, naar provincie, en naar de onderscheiding grote stad, stad en platteland?

Vanuit hun invalshoek, de sociale functie van de betreffende caf \acute{e} s, uitten de leden der P.v.d.A.-fractie waardering voor het voorstel dat de faciliteit van artikel 76 niet meer aan de persoon van de ondernemer gebonden zal zijn.

Deze leden vroegen de Regering voorts hoe deze regeling geïnterpreteerd dient te worden indien in het kader van bij voorbeeld renovatie van een blok ook een horecavestiging meegenomen wordt. Ook dan kan het probleem rijzen dat het onmogelijk zal blijken om het pand aan te passen. Zal dan nog een beroep op de faciliteit van artikel 76 mogelijk blijven?

In het voorgestelde artikel 76, lid 2, onder b, wordt gesproken van «anders dan wegens overmacht», welk begrip de Regering blijkens de memorie van toelichting (blz. 8) opvat als «vrijwillig». De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat tussen handelen in overmacht en vrijwillig handelen een aanzienlijk terrein ligt, dat door geen van beide begrippen bestreken wordt. Juist omdat het hier niet meer een tijdelijke, doch een definitieve wetstekst betreft, achtten zij een nadere omschrijving zinvol.

Vallen, zo vroegen deze leden, stadsvernieuwingactiviteiten of een faillissement onder overmacht in de ogen van de Regering? Is bij voorbeeld langdurige sluiting voor herstel, nadat de eigenaar-ondernemer zelf door nalatigheid de ernst van de ingreep heeft uitgelokt, te beschouwen als overmacht in de zin van het wetsontwerp?

Het begrip overmacht, zo zeiden de leden van de C.D.A.-fractie, is niet het omgekeerde van het begrip vrijwillig. Zou niet beter een formulering gebruikt kunnen worden als «onafhankelijk van de wil van»? Is bij voorbeeld een rechtmatige overheidsdaad, waardoor meer dan een jaar de bedrijfsuitoefening gestaakt is geweest, te beschouwen als overmacht (te denken valt aan verkeersomlegging, langdurige werkzaamheden enzovoort)?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of het wetsontwerp, dat een zo op het oog wel zeer gedetailleerde en moeilijk te bevatten regeling inhoudt in deze op het oog zo simpele zaak, terecht de bepaling bevat dat de bedrijfsuitoefening niet gedurende een jaar vrijwillig mag zijn onderbroken wil men voor de faciliteit in aanmerking komen. Juist in het cafébedrijf komt zoiets nogal eens voor. Waar het hier met name gaat om het handhaven van het gebouw, zagen deze leden niet in waarom de voorgestelde bepaling nodig is en zouden zij hierop gaarne een nadere uitvoerige toelichting ontvangen.

De leden, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, zouden graag vernemen of de voorgestelde schrapping van artikel 77 noodzakelijk is. Zij meenden dat in een aantal gevallen het voortbestaan slechts mogelijk is in een combinatie van beide daarin genoemde activiteiten. Het café met zijn sociale functie zal de ondernemer niet aan voldoende inkomsten kunnen helpen, terwijl de ruimte en vaak nog meer de financiën ontbreken om het pand geschikt te maken voor beide functies. Ware hier een voortzetting, maar dan alleen als persoonlijk recht van de vergunninghouder van voor 1967, niet te prefereren?

Het opschrift van het voorliggende wetsontwerp, zo werd in de commissie opgemerkt, voldoet nauwelijks aan de eisen, vervat in artikel II, A, onder 2 en 3, van de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek (Stcrt. 1973, 2). Enige materiële aanduiding van het onderwerp der regeling ontbreekt, terwijl evenmin de nodige beknoptheid lijkt te zijn nagestreefd.

Naar de ondervinding der commissie bestaat in de parlementaire praktijk behoefte aan een korte, hanteerbare aanduiding van wetsontwerpen. Het intitulé kan als zodanig nuttige dienst bewijzen, wanneer de Regering geen gebruik maakt van de mogelijkheid om voorstellen van een citeertitel te voorzien (Aanwijzingen, artikel II, E, onder 35). Voorwaarde is dan wel dat het intitulé een kernachtiger opzet krijgt dan de thans gebruikelijke, vaak wijdlopijge aanhaling uit de Koninklijke Boodschap, waarboven het geplaatst is. Op deze wijze kan wellicht ook de spraakverwarring worden vermeden, welke optreedt doordat verschillende wetsontwerpen hetzelfde opschrift dragen. Recente voorbeelden daarvan zijn: Wijziging van de wetgeving met betrekking tot de omroep (14 351 en 14 486) en Wijziging van de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar (14 617 en 14 815).

De commissie veroorlooft zich ten slotte een suggestie te doen. «Bruinecaféwet» of «Wet bruine cafés» is mogelijk een geschikte en dan ook nog officiële titel, waaronder het onderhavige voorstel de verdere weg naar het Staatsblad zal bewandelen.

De voorzitter van de commissie,
Portheine

De griffier van de commissie,
Van der Knoop