

Toelichting Frisvalley Modelverordening DHW

De toelichting op deze modelverordening Drank- en Horecawet bestaat uit deel A en deel B.

Deel A bevat een algemene toelichting op de verordening. Daarbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. Wijziging van de Drank- en Horecawet
2. Toezicht op de Drank- en Horecawet
3. Onderdelen van een effectief lokaal alcoholbeleid
4. Hoofdelementen en uitgangspunten van de modelverordening
5. Totstandkoming van deze modelverordening

Deel B bevat een artikelsgewijze toelichting op de modelverordening.

A Algemene toelichting

1. Wijziging van de Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet ordent de distributie van alcoholhoudende drank. De wet bestaat sinds 1964. Kern van de wet is dat alcoholgebruik kan leiden tot gezondheidsschade, overlast en ongevallen. Daarom is een gemeentelijke vergunning vereist voor het schenken van alcoholhoudende drank in de horeca en de verkoop van sterke drank in slijterijen. Voor de detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank is geen vergunning vereist. Destijds achtte de wetgever dat niet nodig.

De Drank- en Horecawet stelt voor het verkrijgen van een vergunning enkele eisen: leidinggevend dienen te voldoen aan leeftijdseisen (21 jaar of ouder), zedelijkheidseisen (geen crimineel verleden) en eisen ten aanzien van kennis en inzicht in verantwoord verstrekken (meestal Verklaring Sociale Hygiëne). Ook de inrichting zelf moet aan enkele basiseisen voldoen.

Om het alcoholgebruik onder jongeren zoveel mogelijk te helpen voorkómen, kent de Drank- en Horecawet al vanouds leeftijdsgrenzen. Aan jongeren onder de 16 jaar mag geen zwak-alcoholhoudende drank (gedistilleerd met minder dan 15% alcohol, wijn en bier) worden verkocht. De leeftijdsgrens voor sterke drank (gedistilleerd met 15% alcohol of meer) ligt bij 18 jaar. Alle verstrekkers van alcohol (barkeepers, slijters, caissières en dergelijke) dienen de leeftijd van jongeren vooraf vast te stellen.

Nieuwe bepalingen in 2013

Op 1 januari 2013 zijn enige wijzigingen in de Drank- en Horecawet in werking getreden.

De belangrijkste wijziging is dat het toezicht op de naleving van vrijwel alle bepalingen van de Drank- en Horecawet overgaat van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit naar de gemeenten. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten het toezicht efficiënter in kunnen zetten en vaker toezicht kunnen uitoefenen. De burgemeester wordt voortaan bevoegd gezag. Hij wijst ook de nieuwe gemeentelijke toezichthouders aan.

De gemeenteraad krijgt meer mogelijkheden om op lokaal niveau beter invulling te geven aan het alcoholbeleid, met name om (overmatig) alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan. De bestaande gemeentelijke bevoegdheid om leeftijdsgrenzen voor de horeca vast te stellen wordt uitgebreid. Gemeenten kunnen voortaan een minimum toelatingsleeftijd tot alle horecalokaliteiten en terrassen vaststellen en deze koppelen aan tijdsruimten. Daarnaast krijgen gemeenteraden de mogelijkheid extreme prijsacties in supermarkten en de horeca in een verordening te verbieden. Gemeenteraden krijgen de plicht om uiterlijk 1 januari 2014 een verordening op te stellen waarin de alcoholverstreking in sportkantines en andere zogenaamde paracommerciële inrichtingen wordt gereguleerd.

In de gewijzigde Drank- en Horecawet is opgenomen dat jongeren onder de 16 jaar strafbaar zijn als ze alcohol aanwezig of voor consumptie gereed hebben op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Deze landelijke strafbepaling heeft een drieledig doel. Ten eerste is het een beschermingsmaatregel, waarmee het alcoholgebruik onder jongeren onder de 16 jaar wordt tegengegaan. Ten tweede is het een ordemaatregel, waarmee overlastgevende drinkende jeugd op straat kan worden aangepakt. Ten derde is de bepaling een antwoord op het veel voorkomende fenomeen dat een oudere persoon alcohol koopt en deze in de horeca of op straat doorgeeft aan een jongere onder de leeftijdsgrens.

Het verbod geldt niet voor het aanwezig hebben van alcoholhoudende dranken in supermarkten, slijterijen en dergelijke. Daar is er immers geen indirecte verstrekking en/of consumptie ter plaatse. Het geldt wel voor het aanwezig hebben (of voor consumptie gereed hebben) van alcoholhoudende drank in horecainrichtingen, inclusief de paracommerciële inrichtingen.

Het verkopen en schenken van alcohol aan jongeren onder de 16 kan als gevolg van de wijziging van de Drank- en Horecawet harder worden aangepakt. Supermarkten en andere detailhandelaren die binnen één jaar drie keer betrappt worden op het verkopen van alcohol aan jongeren onder de leeftijdsgrens kan het tijdelijk worden verboden om alcoholhoudende drank te verkopen. De burgemeester kan een alcoholverkoopverbod van één tot twaalf weken opleggen. De horeca- en slijterijvergunning kan al na één overtreding worden geschorst.

De administratieve lasten voor horeca- en slijtersbedrijven worden fors verminderd. Zo hoeft een ondernemer een nieuwe leidinggevende nog slechts bij de gemeente te melden en hoeft er in zo'n geval ook geen nieuwe vergunning meer te worden aangevraagd.

Tenslotte is op 5 maart 2013 door de tweede kamer met grote meerderheid een initiatiefwetsvoorstel aangenomen om de leeftijdsgrens van alle alcoholische dranken te verhogen naar 18 jaar. De strafbaarstelling van jongeren wordt in het voorstel ook verhoogd naar 18 jaar. Verwacht wordt dat de eerste kamer het voorstel snel zal goedkeuren en dat de verhoging uiterlijk 1 januari 2014 ingaat.

2. Toezicht op de Drank- en Horecawet

Effectief toezicht heeft over het algemeen een sterk positief effect op de naleving van regels. Dit is niet alleen zo bij snelheidsovertredingen, het betalen van belasting en het dragen van autogordels, maar ook bij het naleven van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop en andere bepalingen van de Drank en Horecawet. In politiedistrict Rivierenland steeg de naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop na een jaar intensief decentraal toezicht door twee speciaal daartoe aangestelde gemeentelijke toezichthouders van 20% naar 80%.

Aangezien met de gewijzigde wet belangrijke bevoegdheden om alcoholverstrekking te reguleren worden gedecentraliseerd naar gemeenten, is het logisch dat het toezicht daarop ook bij gemeenten (in casu de burgemeesters) wordt gelegd. Veelal is er immers een directe relatie met overlast en openbare orde, waarvoor de burgemeester al verantwoordelijk is. Door de decentralisatie van het toezicht worden gemeenten in staat gesteld om beter in te spelen op de lokale situatie. Verder kunnen gemeenten de toezichtstaak efficiënter en effectiever uitvoeren, waardoor de frequentie van het toezicht naar verwachting wordt verhoogd in vergelijking met de frequentie van het huidige toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Daarnaast komen het toezicht op de brandveiligheid, omgevingsregelgeving, lokale verordeningen en de Drank- en Horecawet in één hand te liggen, wat ook bijdraagt aan een efficiëntere handhaving. Tot slot kunnen de gemeentelijke toezichtstaken een grote bijdrage leveren aan het opzetten van een integraal lokaal of regionaal alcoholbeleid.

Pilot decentraal toezicht

Uit experimenten in 38 gemeenten met de toepassing van decentraal toezicht is duidelijk geworden dat het toezicht op de Drank- en Horecawet een complexe zaak is die veel kennis en competenties vraagt van de lokale toezichthouder. Onderzoek van Novio Consult, uitgevoerd in 2010, laat zien dat gemeenten die deelnamen aan de pilot over het algemeen enthousiast zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Het inzicht in de lokale situatie verbetert, waardoor het toezicht meer gericht kan zijn op hotspots en efficiënter kan worden uitgevoerd.

Door het zelf uitvoeren van de toezichtstaken wordt het mogelijk om de cyclus van 'beleid - vergunningverlening - toezicht – handhaving' te sluiten. De algemene indruk van deelnemers aan de pilot was dat het geïntensiveerde gemeentelijk toezicht leidt tot beter naleefgedrag onder drankverstrekkers. Drankverstrekkers in de pilotgebieden gaven aan dat zij zich meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en daar ook concrete maatregelen aan verbinden. Ook kennen zij de regelgeving van de Drank- en Horecawet beter. Jongeren ervaren een toename van het aantal leeftijdscontroles door drankverstrekkers bij aankoopogingen.

De gemeenten die aan de pilot deelnamen gaven verder aan dat bij de uitvoering van het toezicht meer komt kijken dan oorspronkelijk gedacht en dat het extra capaciteit vergt, ook van vergunningverleners, juridisch medewerkers en teamleiders handhaving. Voor een deel bleek hier sprake van een tijdelijke investering, gekoppeld aan het opstarten van het toezicht.

Gemeenten die deelnemen aan FrisValley zijn eind 2011 begonnen met het voorbereiden van regionaal toezicht door middel van een groep gespecialiseerde Drank- en Horecawet BOA's. Er is sinds 1 januari 2013 een regionale pool van 8 BOA's actief die toezicht houdt op de naleving van de wet. Daarvoor hebben gemeenten een samenwerkingsconvenant getekend zodat de BOA's in alle gemeenten kunnen werken. Ook hebben zij hun officiële opleiding tot toezichthouder Drank- en Horecawet met succes afgerond. In 2012 is al gestart met het op orde brengen van het vergunningenbestand. Hiertoe wordt aan alle horecaondernemers van deelnemende gemeenten een zogenaamde 'horecamap' uitgereikt met daarin alle relevante vergunningen, terrastekeningen, etcetera. Deze map wordt met de ondernemers doorgenomen, zo nodig aangevuld en vormt straks uiteindelijk de basis van het toezicht. Horecaondernemers waarderen het initiatief.

Het toezicht op de Drank- en Horecawet is afhankelijk van lokale regels over alcohol en de communicatie over deze regels naar de burger, naar ondernemers en naar verenigingen. Inbedding van het toezicht in een integraal alcoholmatigingsbeleid is daarom essentieel. Dat gebeurt in toenemende mate in regionaal verband. Het is daarom logisch het toezicht ook regionaal te organiseren en te ondersteunen met een regionaal handhavingsbeleid. Een regionaal afgestemde Drank- en Horecawetwetgeving is daarvan de basis. Voordeel van deze werkwijze is dat een hoge mate van expertise met betrekking tot de Drank- en Horecawet gebundeld wordt bij een aantal regionaal werkende Bijzondere Opsporings Ambtenaren (BOA's). Deze kunnen dan ook de prioriteit leggen waar dat nodig is en het toezicht goed uitvoeren.

3. Onderdelen van een effectief lokaal alcoholbeleid

Effectief alcoholbeleid levert zowel gezondheidswinst als economische winst op. Het kenmerkt zich door een samenhangend geheel van maatregelen en interventies op het terrein van volksgezondheid en veiligheid. Een strategisch alcoholbeleid is gebouwd op interventies die gedurende een langere tijd worden uitgevoerd. Lokaal alcoholbeleid beoogt primair de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik te voorkomen, die niet alleen de gezondheid van een individu betreffen maar ook de veiligheid en de openbare orde binnen een gemeente. Het gaat bij alcoholbeleid om een combinatie van veiligheids- en gezondheidsdoelstellingen. Daarom is een integrale benadering vanuit verschillende beleidsdisciplines binnen de gemeente essentieel voor het voeren van effectief alcoholbeleid. Veelbelovende alcoholprojecten in Nederland geven inmiddels invulling aan een combinatie van beide beleidsterreinen. FrisValley is een daarvan.

Beperken van de beschikbaarheid

Uit onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie is gebleken dat maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol beperken het meest effectief zijn in het terugdringen van (schadelijk) alcoholgebruik. De beschikbaarheid van alcohol kan op velerlei wijzen worden beperkt. Voorbeelden van bewezen effectieve maatregelen zijn: het beperken van de schenk- of openingstijden van verkooppunten, het tegengaan van prijsacties, het verhogen van de prijs van alcohol, meer toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen en het beperken van het aantal verkooppunten. Het mag duidelijk zijn dat voor al deze effectieve beleidsmaatregelen de Drank- en Horecawet de basis vormt. Dat verklaart ook waarom de pijler regelgeving één van de hoofdpijlers is van een effectief lokaal alcoholbeleid.

Drie beleidspijlers

Een effectief universeel lokaal alcoholbeleid kent drie pijlers:

1. Educatie (en bewustwording)
2. Regelgeving
3. Handhaving

Hoe effectief de pijler regelgeving wetenschappelijk gezien ook is, het is vrijwel onmogelijk de pijler regelgeving lokaal goed in te zetten zonder hulp van de pijler educatie en bewustwording en van de pijler handhaving. Een regel zonder voldoende handhaving is een loze regel. Handhaving is essentieel om de regelgeving effectief te maken. Hetzelfde geldt voor educatie. Het minder beschikbaar maken van alcohol is op zichzelf vaak niet populair onder het grote publiek en onder alcoholverstrekkers. Educatie en bewustwording (onder meer via de media) is dan vooral ook nodig om draagvlak te creëren voor de te nemen maatregelen. De uitleg dat regels niet bedoeld zijn om het ondernemers, verenigingen of ouders lastig te maken, maar dat regelgeving nodig is ter bescherming van de volksgezondheid en veiligheid is heel belangrijk. Bewustwording van de risico's van alcoholgebruik zal bijdragen aan draagvlak voor beleid en regelgeving onder stakeholders.

Het omgekeerde geldt echter ook: aandacht voor educatie en bewustwording zonder duidelijke regels en toezicht op deze regels is zinloos. Zo is educatie in de vorm van voorlichting niet voldoende om schadelijk drinkgedrag effectief te veranderen en dat geldt des te meer voor de nog niet volwassen jonge drinker.

Voor meer informatie over de opzet en uitvoering van een integraal alcoholbeleid verwijzen we naar de handreiking gezonde gemeenten van het RIVM. Te vinden op internet via: www.loketgezondleven.nl en de website www.alcoholbeleid.nl van STAP. Deze handreiking gaat uit van de hiervoor genoemde beleidspijlers.

Het FrisValley project is opgezet volgens bovenstaande integrale aanpak.

4. Hoofdelementen en uitgangspunten van de modelverordening

Vanaf 1 januari 2013 hebben gemeenten de bevoegdheid bij verordening het volgende te reguleren:

1. Alcoholverstrekking in paracommerciële inrichtingen, zoals sportkantines (artikel 4)
 - a. Vaststellen schenktijden, rekening houdend met de aard van de paracommerciële rechtspersoon
 - b. Verbod/beperken alcoholverstrekking privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden, rekening houdend met de aard van de paracommerciële rechtspersoon
2. De verstrekking van alcoholhoudende drank in horeca/slijterij (artikel 25a)
 - a. Verstrekkingverbod of beperkingen aan verstrekking van alcoholhoudende drank (bijvoorbeeld alleen zwak-alcoholhoudende drank)
 - voor alle horeca/slijterij of voor horeca/slijterij van bepaalde aard
 - in hele gemeente of in bepaald deel van de gemeente
 - permanent of gedurende bepaalde tijdstippen
 - b. Voorschriften door burgemeester aan vergunning horeca/slijterij
 - c. Burgemeester kan vergunning horeca/slijterij beperken tot zwak-alcoholhoudende drank
3. Toelatingsleeftijden tot horecalokaliteiten/terrassen (maximaal 21 jaar) (artikel 25b)
 - a. Voor alle horeca of horeca van bepaalde aard
 - b. In hele gemeente of in bepaald deel van de gemeente
 - c. Permanent of gedurende bepaalde tijdstippen
 - d. Verplichte ID-check bij toelatingscontrole
4. Tijdelijk verstrekkingverbod of tijdelijke beperkingen aan verstrekking van zwak-alcoholhoudende drank in detailhandel zonder vergunning, zoals supermarkten, snackbars, bierkoeriers, etcetera (artikel 25c)
 - a. In hele gemeente of in bepaald deel van de gemeente
5. Verbod extreme prijsacties in de horeca (bijvoorbeeld happy hours) en in de detailhandel (bijvoorbeeld stuntprijzen) (artikel 25d)
 - a. Eventueel beperkt tot acties van bepaalde aard
 - b. In hele gemeente of in bepaald deel van de gemeente

De eerst genoemde bevoegdheid (vaststellen van een verordening paracommercie) is verplicht en moet door gemeenteraden zijn vastgesteld binnen één jaar nadat de wet in werking treedt, dus 1 januari 2014.

Bij de opzet van deze modelverordening is ervanuit gegaan dat alleen een integrale lokale aanpak uiteindelijk effectief zal zijn. Kern daarvan is dat het alcoholgebruik onder jongeren zoveel mogelijk wordt voorkomen (zie ook paragraaf 3).

Deze modelverordening is opgezet als een *aparte verordening*. Het belang en complexiteit van het onderwerp rechtvaardigt een eigen regeling. De bevoegdheden die gemeenten per verordening willen regelen, kunnen ook als aparte afdeling in de APV opgenomen worden. Een klein voordeel daarvan is dat alle bepalingen die de horeca betreffen (horeca-exploitatievergunning, sluitingstijden en dergelijke) dan in één verordening staan. Een aparte verordening ligt echter meer voor de hand omdat hier de Drank- en Horecawet de grondslag vormt en niet de Gemeentewet. De bevoegdheden op basis van de Drank- en Horecawet betreffen medebewindbepalingen, gericht op bescherming van de volksgezondheid en verantwoorde alcoholverstrekking. Ook het toezicht en het sanctieregime is geregeld in de Drank- en Horecawet en daarmee anders dan andere APV bepalingen.

Een ander belangrijk uitgangspunt van het model is een *indeling naar domeinen* (horeca, slijterijen, paracommerciële inrichtingen, etcetera) en niet een indeling die de artikelen van de Drank- en Horecawet volgt. Dit sluit beter aan bij de praktijk, waar zaken zich afspelen bij een bepaalde verstrekker in een bepaalde setting. Zo staan alle bepalingen voor een specifieke verstrekker bij elkaar.

Een laatste uitgangspunt is de *handhaafbaarheid*, vooral ten aanzien van het verplichte onderdeel gericht op paracommerciële inrichtingen. Zo is gekozen voor een insteek die uitgaat van één basisbeleid voor alle paracommerciële inrichtingen, met een mogelijkheid daarop uitzonderingen te maken.

Na intensief regionaal overleg (zie hierna) is er voor gekozen een aantal van wettelijke mogelijkheden te benutten. De hoofdelementen staan samengevat in figuur 1.

In deze figuur gelden de regels die staan in de grotere kaders ook voor de verstrekkers die vermeld staan in de kleinere kaders daarbinnen. Dus de regels voor horeca-inrichtingen (blauw) gelden ook voor paracommerciële inrichtingen (paars) en commerciële kantines (groen), maar niet voor de detailhandel (rood).

Figuur 1: Hoofdelementen FrisValley modelverordening



In deze modelverordening worden sommige artikelen uit de landelijke modelverordening van STAP niet gebruikt. Ze zijn echter wel opgenomen, maar met allen het artikelnummer, titel en de melding “GERESERVEERD”. Dit is gedaan om in de toekomst deze artikelen mogelijk wel te kunnen inzetten, al of niet in 1 of meer gemeenten in de regio. Ook kan het zijn dat in de toekomst besloten wordt artikelen niet meer te gebruiken. Door deze werkwijze kan de opbouw en nummering in de hele regio intact blijven en kunnen eventuele updates van het landelijke model in de toekomst makkelijk worden verwerkt.

5. Totstandkoming van deze modelverordening

Voor deze FrisValley modelverordening is de landelijke modelverordening van het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) gebruikt als basis. De regio heeft gekozen om de implementatie van de Drank- en Horecawet gezamenlijk op te pakken via het FrisValley project. Dit project is een preventieproject gericht op een omgevingsbenadering van alcoholmatiging bij jongeren. Het is precies die invalshoek die leidend is bij de STAP modelverordening. Deze is dan ook tot stand gekomen met intensieve betrokkenheid van FrisValley en andere regioprojecten.

In het STAP model is ervoor gekozen om *alle verordenende bevoegdheden* uit te werken. In het FrisValley project zijn de mogelijkheden ambtelijk en bestuurlijk intensief besproken. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis, ervaringen en contacten met de doelgroepen in de diverse gemeenten. Uiteindelijk is een keuze gemaakt voor een aantal mogelijkheden die de wet biedt en voor een invulling daarvan die aansluit bij de grootste gemene deler in de regio (zie figuur 1). Het

voorliggende model is daarvan het resultaat. Dit laat onverlet dat het vaststellen van de lokale verordening een lokale verantwoordelijkheid is, waarbij lokale afwegingen een rol spelen. Door de intensieve regionale voorbereiding is de verwachting dat het model voor het grootste gedeelte kan en zal worden overgenomen door de deelnemende gemeenten. Daarmee bereikt de regio een afgestemde aanpak en worden grote verschillen in de regio vermeden.

B Artikelsgewijze toelichting

§ 1 BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1: Begripsbepalingen

In artikel 1 van deze modelverordening is een aantal begripsbepalingen opgenomen.

Eerste lid

Door de begripsbepaling ‘de wet’ kan op diverse plaatsen in deze modelverordening op eenvoudige wijze verwezen worden naar de Drank- en Horecawet.

Voorgesteld wordt ook een begripsbepaling voor ‘terras’. Uit de omschrijving blijkt dat het terras onderdeel uitmaakt van de inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, maar dat het terras niet gelegen is in het besloten deel van de inrichting. In de begripsbepaling ontbreekt dat een terras in de open lucht moet zijn gelegen, daar er immers ook sprake kan zijn van een terras in een overdekte winkelstraat. Een terras kan sta- of zitgelegenheid bieden en het moet zijn toegestaan dat daar spijzen en dranken voor gebruik ter plaatse worden verstrekt.

De hier gebruikte begripsbepaling sluit naadloos aan bij de andere begripsbepalingen van de Drank- en Horecawet. Een gemeente kan er evenwel voor kiezen een begripsomschrijving van terras te nemen die aansluit bij de APV (terras: hetgeen de APV daaronder verstaat) of bij de Drank- en Horecawetvergunning (terras: dat deel van de inrichting dat in de Drank- en Horecawetvergunning aangeduid wordt als terras). Hoe dan ook dient het begrip eensluidend te worden gedefinieerd in de verordening, vergunning en APV.

De begripsbepaling ‘vergunning’ verwijst naar artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Het gaat derhalve niet alleen om door het bevoegd gezag verleende vergunningen om het horecabedrijf uit te oefenen, maar ook om vergunningen voor de uitoefening van het slijtersbedrijf.

De begripsbepaling ‘bezoeker’ heeft betrekking op eenieder die zich in een inrichting bevindt waarin het horeca- of het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend, met uitzondering van de leidinggevenden (exploitant, bedrijfsleider, beheerder) en dienstdoende personen, zoals barpersoneel, keukenhulpen, schoonmakers en portiers. Verder zijn uitgezonderd personen van wie de aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is. Het betreft hier bijvoorbeeld ambulancepersoneel dat te hulp is geroepen of een politieagent of toezichthouder die bezig is met wetshandhaving.

Het begrip ‘paracommerciële inrichting’ staat voor alle kantines die door paracommerciële rechtspersonen in eigen beheer worden geëxploiteerd. Paracommerciële rechtspersonen richten zich per definitie primair op activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard. De exploitatie in eigen beheer van de kantine is een nevenactiviteit.

Het begrip ‘dorpshuizen’ staat in deze verordening voor openbare, mede met publiekelijke middelen gerealiseerde, gebouwen in een wijk, stadsdeel of dorp dat zich richt op het bijdragen aan de

integrale leefkwaliteit van de buurt of dorp. Dorpshuizen worden ook wel buurthuis, wijkcentrum of gemeenschapshuis genoemd.

Tweede lid

Voor de niet in het eerste lid genoemde begrippen die in deze modelverordening worden gebruikt wordt verwezen naar de begripsbepalingen opgenomen in artikel 1 van de Drank- en Horecawet. De vigerende wettekst is te vinden op www.overheid.nl.

§ 2 BEPALINGEN VOOR INRICHTINGEN WAARIN HET HORECABEDRIJF WORDT UITGEOEFEND

Artikel 2: Voorschriften aan vergunningen om het horecabedrijf uit te oefenen

In artikel 2 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester bevoegd is voorschriften te verbinden aan vergunningen om het horecabedrijf uit te oefenen. Bepaald wordt wèl dat de voorschriften die de burgemeester stelt zijn:

- ter bescherming van de volksgezondheid, en/of
- in het belang van de openbare orde, en/of
- ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet (waarin onder meer leeftijds grenzen worden gesteld voor de verstrekking van alcoholhoudende dranken).

Achtergrond

Artikel 25a van de Drank- en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid in een verordening op te nemen dat de burgemeester, volgens bij die verordening te stellen regels, vooraf - dat wil zeggen bij de afgifte van de vergunning - voorschriften aan een vergunning kan verbinden of de vergunning kan beperken tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. Dit kan worden bepaald voor horecaverunningen en voor slijterijvergunningen. Deze gemeentelijke bevoegdheid was voorheen opgenomen in artikel 23 van de Drank- en Horecawet, zij het dat toen aan het College van Burgemeester en Wethouders dat mandaat gegeven kon worden.

In deze modelverordening wordt de burgemeester v.w.b. de horecabedrijven uitsluitend de bevoegdheid gegeven de alcoholverstrekking aan voorschriften te verbinden. Hij krijgt niet de bevoegdheid de verstrekking te beperken tot zwak-alcoholhoudende drank. Dit omdat in deze verordening de gemeenteraad al in artikel 6 en 10 categorieën inrichtingen aanwijst waar geen sterke drank mag worden verstrekt en de burgemeester de bevoegdheid krijgt hiervan ontheffing te verlenen.

Voorbeelden van voorschriften die de burgemeester kan verbinden aan de vergunning voor een horecabedrijf zijn:

- Ter bescherming van de volksgezondheid:
Een gevarieerde drankenkaart verplicht stellen.

Dit houdt in dat er – naast alcoholhoudende dranken – voldoende betaalbare niet-alcoholhoudende alternatieven moeten worden aangeboden (fris, water, thee, koffie).

- In het belang van de openbare orde:

Eisen stellen ten aanzien van het maximaal aantal bezoekers.

Voor de veiligheid kan het aantal bezoekers dat tegelijkertijd in de inrichting aanwezig mag zijn worden gemaximeerd. Het aantal bezoekers maximeren is bovendien ter bescherming van de volksgezondheid. Uit onderzoek blijkt dat hoe meer mensen er in een zaak zijn en hoe minder makkelijk men even kan zitten, des te meer er wordt gedronken (Hughes, 2009).

- Ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet:

Verlangen dat polsbandjes-systemen worden toegepast.

Eisen stellen aan het aantal entrees en het aantal portiers.

Artikel 3: Prijsacties horeca

Gereserveerd.

Artikel 4: Toelatingsleeftijden tot alle horecalokaliteiten en terrassen

Gereserveerd.

Artikel 5: Toelatingsleeftijden tot horecalokaliteiten en terrassen die naar verhouding langer geopend zijn (nachthoreca)

Gereserveerd.

§ 3 AANVULLENDE BEPALINGEN VOOR INRICHTINGEN WAARIN HET HORECABEDRIJF WORDT UITGEOEFEND IN BEPAALENDE GEBOUWEN

Artikel 6: Schenktijden en verbod verstrekken van sterke drank

In artikel 6 van deze modelverordening wordt de verstrekking van alcoholhoudende dranken door commerciële kantines bij sportclubs, jongerenorganisaties, buurthuizen, scholen, etcetera beperkt. Het artikel legt deze horecabedrijven dezelfde schenktijden op als de 'echte' paracommerciële horeca en bovendien wordt bepaald dat er in deze commerciële kantines alleen zwak-alcoholhoudende dranken mogen worden geschonken. De grondslag van deze beperkingen is artikel 25a van de Drank- en Horecawet.

Achtergrond

In veel gemeenten zijn de laatste jaren multifunctionele accommodaties (mfa's) gesticht. In deze gebouwen zijn vaak sportclubs, buurtorganisaties en scholen gevestigd. Soms zijn er zelfs gebedsruimten in deze mfa's. In deze gebouwen is echter vaak maar één kantine aanwezig. Meestal gebruiken alle stichtingen/verenigingen om-en-om dezelfde kantine (er worden dan méér vergunningen verleend voor dezelfde inrichting). Indien twee of meer stichtingen/verenigingen niet om-en-om de kantine willen gebruiken, maar gelijktijdig, dan dienen zij gezamenlijk één Drank- en Horecawetvergunning aan te vragen. Dan geldt dat de stichtingen/verenigingen de inkomsten van de kantine delen, zij een gezamenlijke inkoop hebben en eventuele overtredingen en schorsingen voor alle stichtingen/verenigingen gelden.

Als om-en-om gebruik noch gezamenlijk kantinebeheer gewenst geacht wordt, kiest men vaak voor de volgende alternatieven:

- er wordt een BV opgericht, waarbij het/de besturen van de vereniging(en) of stichting(en) de enige aandeelhouder is/zijn;
- de kantine wordt verpacht aan een ondernemer.

Beide alternatieven worden soms ook gekozen door besturen van verenigingen of stichtingen vanwege andere redenen, zoals bijvoorbeeld bij een gebrek aan geïnstrueerde barvrijwilligers. Formeel gaat het bij toepassing van deze alternatieven niet meer om een paracommerciële inrichting, maar om een commerciële inrichting. Er zal dan ook een gewone horecavergunning aangevraagd en verstrekt moeten worden, met alle wettelijke verplichtingen die daarbij horen. In de praktijk blijft de gemeente echter vaak 'gewoon' subsidie geven en maakt men gebruik van barvrijwilligers (als er een leidinggevende aanwezig is, is dat overigens wel toegestaan).

Een gemeente kan het wenselijk vinden om deze commerciële kantines enkele beperkingen op te leggen, vergelijkbaar met die aan paracommerciële kantines. Het zal dan specifiek gaan om schenktijden en een verbod op het schenken van sterke drank. Artikel 6 van deze modelverordening biedt daartoe dan de mogelijkheid.

Het voordeel van het overnemen van dit artikel is dat gemeenten de klassieke kantine en de commerciële kantine deels dezelfde beperkingen kunnen opleggen. Argument: beide soorten

kantines worden regelmatig door veel jongeren bezocht. Bovendien kan een gemeente het onwenselijk vinden dat een bestuur van een vereniging of stichting door het kiezen voor een andere rechtsvorm van de kantine-exploitatie of door verpachting 'opeens' tot later in de avond mag schenken (en ook nog eens sterke drank).

Een nadeel van het opnemen van deze beperkingen is dat het lastiger zal worden een commerciële kantine goed draaiende te houden / te verpachten. Het wordt immers voor deze commerciële kantines moeilijker om feesten, partijen, bruiloften, etcetera te organiseren (wat inkomsten zou kunnen genereren) als er schenktijden gelden en een verbod op het schenken van sterke drank.

In artikel 18 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester van één of beide verboden ontheffing *kan* verlenen. De ontheffing kan tijdelijk dan wel permanent zijn.

Eerste lid en tweede lid

In het eerste en tweede lid van artikel 6 van deze modelverordening zijn schenktijden opgenomen voor deze commerciële kantines die deel uitmaken van een gebouw dat geheel of gedeeltelijk uitsluitend of in hoofdzaak wordt gebruikt voor onderwijs aan jongeren, jeugd- en jongerenorganisaties of –instellingen, wijk- of buurtorganisaties en sportorganisaties of –instellingen. Bovendien wordt bepaald dat deze commerciële kantines uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken mogen verstrekken.

§ 4 AANVULLENDE BEPALINGEN VOOR PARACOMMERCIELE INRICHTINGEN

Een paracommerciële rechtspersoon is een rechtspersoon - geen NV of BV zijnde - die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf. Hieronder vallen onder meer: sportkantines, dorps- en buurthuizen, kerkelijke centra, studentenverenigingen, etcetera.

Wanneer een stichting/vereniging ervoor kiest de exploitatie van de kantine te verpachten of in een BV (of NV) onder te brengen is artikel 6 van deze modelverordening van toepassing.

In deze paragraaf wordt uitvoering gegeven aan artikel 4 van de Drank- en Horecawet waarin aan gemeenten wordt opgelegd in een verordening regels vast te stellen voor paracommerciële inrichtingen. De regels hebben als doel het voorkomen van oneerlijke mededinging en gelden bij het verstrekken van alcoholhoudende drank.

De volgende onderwerpen moeten volgens de wet in elk geval geregeld worden:

- de schenktijden voor alcoholhoudende drank;
- het schenken van alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen;
- het schenken van alcoholhoudende dranken tijdens bijeenkomsten gericht op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de betreffende rechtspersoon betrokken zijn.

Volgens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Drank- en Horecawet mogen de lokale regels rond paracommercialisme naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon verschillend zijn. Dit betekent dat studentenverenigingen andere regels kunnen worden opgelegd door een gemeente, dan sportverenigingen of buurthuizen. Wel is uitdrukkelijk opgenomen dat het niet is toegestaan onderscheid te maken tussen stichtingen en verenigingen uit Nederland en die uit andere lidstaten, evenals rechtspersonen uit de Europese Economische Ruimte¹ en Zwitserland. De regering verwacht dat de nieuwe wettelijke eis dat elke gemeente een paracommerciële verordening moet vaststellen, zal leiden tot een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau.

De gemeente kan daarbij recht doen aan de verschillen tussen bijvoorbeeld sportverenigingen en overige paracommerciële instellingen. De regering gaat er vanuit dat gemeenten bij deze afweging de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht neemt en geen onnodige beperkingen zullen opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

Artikel 7: Schenktijden paracommerciële inrichtingen

Artikel 7 is gebaseerd op artikel 4 (derde lid onder a) van de Drank- en Horecawet. Dit artikel behandelt de schenktijden in paracommerciële inrichtingen. In deze modelverordening is ervoor gekozen om voor deze inrichtingen één schenktijd op te nemen. Een algemeen schenktijdenregime met specifieke uitzonderingen daarop voor bepaalde paracommerciële inrichtingen (zie artikel 8) is beter handhaafbaar dan een indeling met categorieën waarbij elke categorie zijn eigen schenktijd heeft. De lijst van mogelijke soorten paracommerciële inrichtingen is schier oneindig en zal ook sterk verschillen per gemeente. Ook zijn er allerlei combinaties van paracommerciële rechtspersonen denkbaar in bijvoorbeeld multifunctionele accommodaties. Maatwerk is dus noodzakelijk. Een meerderheid van de paracommerciële inrichtingen, met name die waar veel jeugd komt en die dus relevant zijn voor de toezichthouder, past echter wel in één regime. Deze paracommerciële inrichtingen vallen onder het standaardregime waar dit artikel over gaat.

In artikel 7 wordt voorgesteld de schenktijden voor de paracommerciële inrichtingen die onder het standaardregime vallen doordeweeks vast te stellen op 17.00 uur tot 24.00 uur. Een schenkdur van 7 uur is het resultaat. Voor het weekend zijn de schenktijden vastgesteld op 15.00 uur tot 24.00 uur. Voor het weekend is voor een vroeger regime gekozen omdat bij veel clubs het verenigingsleven in het weekend eerder begint dan doordeweeks. Voor alcoholmatiging bij jongeren is de begintijd van belang. Voor het voorkomen van oneerlijke concurrentie vooral de eindtijd.

In artikel 18 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester een verzoek om ontheffing van de standaardschenktijden *kan* honoreren voor een aangesloten periode van maximaal 12 dagen bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Deze ontheffingsmogelijkheid is overgenomen van artikel 4, vierde lid, van de Drank- en Horecawet.

Achtergrond

¹ Tot de Europese Economische Ruimte (EER) behoren de volgende landen: alle landen van de Europese Unie, Liechtenstein; Noorwegen en IJsland.

De wijziging van de Drank- en Horecawet legt gemeenten de plicht op om in een verordening de schenktijden van de paracommerciële inrichtingen te reguleren. Door invoering van deze maatregel vervalt de in november 2000 in de Drank- en Horecawet opgenomen eis dat paracommerciële rechtspersonen in een bestuursreglement (huisreglement) schenktijden opnemen. Ook vervalt de eis dat dagen en tijdstippen waarop geschonken wordt duidelijk zichtbaar zijn.

Met het reguleren van de schenktijden van de paracommerciële horeca kan worden bewerkstelligd dat het verstrekken van alcoholhoudende drank een nevenactiviteit van de vereniging blijft naast de primaire activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard.

Deze maatregel past binnen het uitgangspunt van de wijziging van de Drank- en Horecawet om de verantwoordelijkheid voor het lokale alcoholbeleid, en dus ook de schenktijden van paracommerciële inrichtingen, meer een zaak van de gemeenteraad te laten worden dan tot op heden het geval was. Het waren tot nu toe in de praktijk toch veelal de paracommerciële rechtspersonen zelf die hun schenktijden bepaalden (en vastlegden in het bestuursreglement). Het gevolg was dat veel inrichtingen een enorm ruime schenktijd hanteerden die regelmatig overeenkwam met de commerciële horeca.

Het bestuursreglement blijft overigens wel verplicht. In het reglement dient in elk geval vastgelegd te worden welke normen het bestuur stelt aan de voorlichtingsinstructie die de barvrijwilligers krijgen. Ook moet in het bestuursreglement opgenomen worden hoe wordt toegezien op de naleving van het reglement.

Omdat de horecafunctie een ondersteunende rol vervult aan de hoofdactiviteit van de paracommerciële rechtspersoon, zou men ook schenktijden kunnen vaststellen op één uur voor, tijdens en één uur na deze hoofdactiviteit. Dat is tot nu toe een veel voorkomende bepaling. Dit geeft echter aanleiding tot allerlei creatieve constructies om de schenktijden op te rekken. De 'één uur voor, tijdens en na'- bepaling is dan ook niet te handhaven en wordt derhalve ontraden.

Artikel 8: Andere schenktijden voor bepaalde typen paracommerciële inrichtingen

Zoals reeds vermeld, staat de Drank- en Horecawet het gemeenten toe onderscheid te maken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon. Van deze mogelijkheid zullen veel gemeenten gebruik willen maken. Artikel 8 van deze modelverordening biedt de ruimte daartoe. In dat artikel kunnen gemeenten de paracommerciële inrichtingen benoemen waarvoor andere dan de standaardschenktijden gelden.

Achtergrond

Bij het benoemen van de inrichtingen waarvoor afwijkende schenktijden gewenst zijn, zullen gemeenten primair kijken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon en/of de doelgroep waar die rechtspersoon zich op richt. Vanzelfsprekend zal ook rekening gehouden moeten worden met oneerlijke concurrentie. Veelal zullen alleen paracommerciële inrichtingen een ruimere schenktijd gegund worden als zij in beheer zijn bij een rechtspersoon die rustige activiteiten aanbiedt en/of zich specifiek richt op bijvoorbeeld een oudere doelgroep, er geen of nauwelijks openbare orde problemen spelen en er bovendien geen sprake is van concurrentie met reguliere commerciële horecabedrijven. Als voorbeelden kunnen gelden: kantines van kerkgenootschappen in kleinere woonkernen en die van rechtspersonen die zich richten op sociaal-culturele activiteiten voor

bejaarden. Vanzelfsprekend kan een gemeente in artikel 8 ook krappere schenktijden opnemen voor paracommerciële inrichtingen met veel jonge bezoekers (bijvoorbeeld een speeltuinvereniging) en/of een verleden met openbare orde problemen.

Het maken van een onderscheid tussen de verschillende soorten paracommerciële rechtspersonen moet transparant en controleerbaar zijn. De indruk mag niet gewekt worden dat er sprake is van willekeur en rechtsongelijkheid. In alle gevallen zullen de uitzonderingen daarom gemotiveerd moeten worden.

In artikel 18 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester een verzoek om ontheffing van de afwijkende schenktijden *kan* honoreren voor een aaneengesloten periode van maximaal 12 dagen bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Ook deze ontheffingsmogelijkheid is van de Drank- en Horecawet overgenomen.

Artikel 9: Privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden

Artikel 9 van deze modelverordening heeft betrekking op de alcoholverstrekking door paracommerciële rechtspersonen tijdens gelegenheden die niet direct verbonden zijn aan de hoofdactiviteit van de paracommerciële rechtspersoon zelf, zoals bruiloften en partijen, maar ook vergaderingen van bijvoorbeeld politieke partijen of goede doelen organisaties.

Achtergrond

Artikel 4 van de Drank- en Horecawet bevat onder meer de verplichting ter voorkoming van oneerlijke mededinging bij gemeentelijke verordening regels te stellen waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. Deze regels moeten onder meer betrekking hebben op in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard (artikel 4, derde lid onder b, van de wet) en op in de inrichting te houden bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de betreffende rechtspersoon betrokken zijn (artikel 4, derde lid onder c, van de wet).

Met dit artikel in deze modelverordening wordt aan de verplichting om dit bij gemeentelijke verordening te regelen voldaan.

In artikel 18 van deze modelverordening is een ontheffingsmogelijkheid voor artikel 9 opgenomen. Deze wordt daar toegelicht. In het kort komt het erop neer dat de burgemeester een ontheffingsverzoek *kan* honoreren voor een aaneengesloten periode van maximaal 12 dagen bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Deze laatste ontheffingsmogelijkheid is overgenomen van de Drank- en Horecawet.

Van belang is nog om op te merken dat paracommerciële horeca-inrichtingen in de regel niet zijn gevestigd op percelen met een zelfstandige/volwaardige horecabestemming. Het bestemmingsplan verzet zich er in de regel dus tegen dat in deze inrichtingen een 'zelfstandige bezoekersstroom' wordt getrokken voor de horeca-activiteiten.

Onderdeel a

Onderdeel a heeft betrekking op het verstrekken tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen, ook indien het personen betreft die direct betrokken zijn bij de betreffende paracommerciële rechtspersoon .

In deze modelverordening wordt voorgesteld de alcoholverstrekking door paracommerciële rechtspersonen tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard in het geheel te verbieden. Gezien de lichtere eisen die de Drank- en Horecawet en andere wetten aan paracommerciële rechtspersonen stellen, is het niet wenselijk dat deze rechtspersonen dit als concurrentievoordeel jegens de reguliere horeca kunnen gebruiken. Door dit artikel wordt voorkomen dat (veelal gesubsidieerde) paracommerciële instellingen op onaanvaardbare wijze concurreren met de reguliere horeca.

De Drank- en Horecawet biedt in artikel 4 onvoldoende ruimte om bijeenkomsten van derden geheel te verbieden. Daarvoor is dan ook niet gekozen. In deze modelverordening wordt uitsluitend de alcoholverstrekking tijdens dit soort bijeenkomsten verboden. Bij bijeenkomsten waarbij de paracommerciële rechtspersonen geen alcohol verstrekken speelt het concurrentievoordeel dat ontstaat als gevolg van de lichtere eisen die de wet aan deze rechtspersonen stelt immers veel minder een rol. Vanzelfsprekend zal de paracommerciële rechtspersoon bij het houden van dergelijke bijeenkomsten wel aan de overige regelgeving, zoals het bestemmingsplan, moeten voldoen.

In de praktijk: De voorzitter van de plaatselijke voetbalvereniging kan in de kantine van de club geen huwelijksfeest meer organiseren waarop alcohol wordt geschonken.

Onderdeel b

Onderdeel b heeft betrekking op het verstrekken tijdens bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de beherende paracommerciële rechtspersoon zijn betrokken. Het gaat hier bijvoorbeeld over vergaderingen van een politieke partij of een goede doelen organisatie of over een bijeenkomst van een projectontwikkelaar die informatie verschaft over geplande bouwactiviteiten.

In deze modelverordening wordt voorgesteld de alcoholverstrekking door paracommerciële rechtspersonen tijdens dergelijke bijeenkomsten ook geheel te verbieden. Evenals bij de bijeenkomsten als bedoeld in onderdeel a is het ook bij dit soort bijeenkomsten niet wenselijk dat paracommerciële rechtspersonen het feit dat hun exploitatiekosten lager zijn als concurrentievoordeel jegens de reguliere horeca kunnen gebruiken. Door dit artikel wordt voorkomen dat (veelal gesubsidieerde) paracommerciële instellingen op onaanvaardbare wijze concurreren met de reguliere horeca.

Aan de hand van de wettekst is, evenals bij onderdeel a van dit artikel, bewust niet het houden van dergelijke bijeenkomsten verboden, maar de alcoholverstrekking tijdens dit soort bijeenkomsten. Hiervoor gelden dezelfde argumenten als bij de eerder genoemde bijeenkomsten (zie toelichting bij onderdeel a).

Optionele uitzonderingsbepaling voor dorpshuizen

In gemeenten op het platteland vervullen dorpshuizen vaak de rol van verlengde huiskamer. In sommige gemeenten zijn/worden er, vaak mede met publieke middelen, dorpshuizen gerealiseerd,

die o.a. tot doel hebben voor de burgers de in dit artikel bedoelde bijeenkomsten te faciliteren. Daarbij is, o.m. in verband met het gebruik van publieke middelen, al een lokale democratische afweging gemaakt over nut en noodzaak van een dergelijke paracommerciële voorziening, ook in relatie tot bestaande horecavoorzieningen. Hoewel een commerciële vergunning in de meeste gevallen een duidelijkere situatie schept (het dorps huis valt dan in de categorie “commerciële kantine” van deze verordening), kan het gerechtvaardigd zijn om dit artikel niet van toepassing te verklaren op de bedoelde dorps huizen met een paracommerciële vergunning. Artikel 4 lid 2 van de DHW biedt daarvoor de grondslag. Als duidelijk is dat daarvoor bij belanghebbende partijen voldoende draagvlak bestaat, kan artikel 9 als volgt worden opgenomen:

1. *Ter voorkoming van oneerlijke mededinging is het verboden in een paracommerciële inrichting alcoholhoudende drank te verstrekken:*
 - a. *tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen, of*
 - b. *tijdens bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de beherende paracommerciële rechtspersoon zijn betrokken.*
2. *Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op dorps huizen die (mede) met middelen van de gemeente zijn opgericht om de in lid 1 bedoelde bijeenkomsten te faciliteren en een of meer van de volgende functies vervullen:*
 - a. *het bieden van educatieve, sociaal-medische, sociaal culturele en levensbeschouwelijke voorzieningen;*
 - b. *het bieden van voorzieningen ten behoeve van sport en sportieve recreatie;*
 - c. *het bieden van voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening;*
 - d. *het bieden van voorzieningen ten behoeve van sociale activiteiten met een publiek gericht karakter.*

Bij de toepassing van lid 2 dient te worden rekening gehouden met:

- het bestemmingsplan. De opsomming in lid 2 dient in overeenstemming te worden gebracht met het bestemmingsplan ter plaatse. Ook dient het bestemmingsplan toe te staan dat een ‘zelfstandige bezoekersstroom’ voor de horeca-activiteiten wordt getrokken door betreffende paracommerciële instelling;
- de kantine regeling. Het houden van in lid 1 bedoelde bijeenkomsten is vaak strijdig met de kantineregeling (zie www.belastingdienst.nl). Een van de voorwaarden voor toepassing van de regeling is “dat in de kantine alleen normale (verenigings)activiteiten plaatsvinden, maar geen bruiloften, jubilea en dergelijke van individuele leden of derden”. Dit is een verantwoordelijkheid van de betreffende instelling;
- de schenktijden zoals deze voor de in lid 2 genoemde dorps huizen zijn vastgesteld in artikelen 7 en 8.

Als duidelijk is dat lid 2 zal leiden tot strijdigheid met het bestemmingsplan en/of de kantine regeling, dan heeft het weinig zin de uitzonderingsbepaling voor dorps huizen in de verordening op te nemen.

Artikel 10: Verstrekken van sterke drank

Dit artikel verbiedt het schenken van sterke drank in paracommerciële inrichtingen. In deze modelverordening is daarvoor als basisbepaling gekozen omdat paracommerciële inrichtingen veel door jongeren worden bezocht. Bovendien is het wenselijk een duidelijk onderscheid te maken tussen paracommerciële inrichtingen en commerciële inrichtingen waaraan zwaardere eisen worden

gesteld, die geen subsidies ontvangen, geen fiscale voordelen genieten en geen gebruik kunnen maken van barvrijwilligers.

Wel kan door de burgemeester tijdelijk of permanent een ontheffing van dit verbod worden verleend, eventueel met voorschriften en beperkingen (zie artikel 18, lid 1). Dit maakt maatwerk mogelijk. Het 'nee, tenzij' principe geniet dan uit preventief oogpunt de voorkeur. Bovendien wordt daarmee oneerlijke concurrentie zoveel mogelijk tegengegaan.

Artikel 11: Aanvullende vragen aan paracommerciële rechtspersonen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in 1995 de Regeling aanvraaggegevens en formulieren Drank- en Horecawet gepubliceerd. Deze regeling is in 2000 aangepast. Bij deze regeling horen (als bijlagen) formulieren waarmee de verschillende Drank- en Horecawetvergunningen moeten worden aangevraagd. De verplicht te gebruiken Drank- en Horecawetformulieren worden/zijn in het kader van de nieuwe wijziging van de Drank- en Horecawet aangepast. Er worden/zijn ook digitale aanvraagformulieren ontwikkeld.

Het tweede lid van artikel 26 van de Drank- en Horecawet geeft sinds de meest recente wijziging duidelijker dan voorheen aan dat gemeenten voor het stellen van extra vragen, nodig voor de uitvoering van artikel 4 van de Drank- en Horecawet, bij verordening zelf een formulier kunnen vaststellen. Door te verlangen dat dit bij verordening geschiedt, heeft de wetgever aan willen geven dat de gemeenteraad een uitspraak moet doen over de aard en omvang van de aanvullende vragen die aan paracommerciële rechtspersonen gesteld kunnen worden.

Omdat naar verwachting de meeste gemeenten wel een onderscheid zullen willen maken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon, is in deze modelverordening opgenomen dat paracommerciële rechtspersonen een door de gemeenteraad vastgesteld formulier met aanvullende vragen dienen in te vullen en een afschrift van hun statuten en hun bestuursreglement moeten verstrekken. Er is in het kader van deze modelverordening geen modelformulier hiervoor ontwikkeld.

§ 5 BEPALINGEN VOOR DE DETAILHANDEL

Artikel 12: Prijsacties detailhandel

Gereserveerd.

Artikel 13: Voorschriften slijterijen

In artikel 13 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester bevoegd wordt bij het verlenen van vergunningen voor de uitoefening van het slijtersbedrijf voorschriften aan de vergunning te verbinden. Bepaald wordt wel dat de voorschriften die de burgemeester stelt zijn:

- ter bescherming van de volksgezondheid en/of
- in het belang van de openbare orde en/of
- ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet (waarin onder meer leeftijdsgrenzen worden gesteld voor de verstrekking van alcoholhoudende dranken).

Achtergrond

In de toelichting bij artikel 2 van deze modelverordening werd al aangegeven dat artikel 25a van de Drank- en Horecawet gemeenten de mogelijkheid biedt bij verordening te bepalen dat de burgemeester vooraf - dat wil zeggen bij de afgifte van de vergunning - voorschriften aan een vergunning kan verbinden of de vergunning kan beperken tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. Dit kan worden bepaald voor horeca-vergunningen en voor slijterij-vergunningen. In artikel 13 van deze modelverordening wordt de burgemeester bevoegd voorschriften aan slijterijvergunningen te verbinden. Hij krijgt niet de mogelijkheid de slijterijvergunning te beperken tot zwak-alcoholhoudende drank.

Voorbeelden van voorschriften die de burgemeester kan verbinden aan de vergunning voor een slijtersbedrijf zijn:

- Ter bescherming van de volksgezondheid:
Eisen stellen ten aanzien van reclame buiten de inrichting.
Bijvoorbeeld het verbieden van losse reclameborden en andere staande reclame-uitingen buiten de inrichting als die slijterij ligt binnen een straal van 200 meter van een school met veel leerlingen onder de 18 jaar.
- In het belang van de openbare orde:
Eisen stellen ten aanzien van het maximaal aantal klanten.
Voor de veiligheid kan het aantal klanten dat tegelijkertijd in de inrichting aanwezig mag zijn worden gemaximeerd.
- Ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet:
Eisen dat er toegangscontrole is op bepaalde tijdstippen.
Bijvoorbeeld zaterdag aan het einde van de middag moet bij de deur op leeftijd worden gecontroleerd.
Eisen dat effectieve leeftijdscontrole wordt toegepast.
Bijvoorbeeld verlangen dat controlesystemen worden ingezet die bewezen vrijwel sluitend zijn, zoals het systeem met leeftijdscontrole op afstand.

§ 6 TIJDELIJKE VERSTREKKINGSVERBODEN

Artikel 25a van de Drank- en Horecawet geeft de gemeenteraad de verordende bevoegdheid om de verstrekking van alcohol in inrichtingen waarin het horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend bij verordening (tijdelijk) te verbieden of te beperken.

Artikel 25c van de wet geeft de gemeenteraad de verordenende bevoegdheid om de verstrekking van alcohol op andere plaatsen dan in de horeca en slijterij bij verordening tijdelijk te verbieden of te beperken.

De artikelen 14 tot en met 16 van deze modelverordening zijn gereserveerd voor deze bevoegdheid. Artikel 14 kan een tijdelijk algeheel verbod om alcohol te verstrekken bevatten, artikel 15 een verbod voor het verstrekken van alcohol in een deel van de gemeente en artikel 16 voor bepaalde uren.

Artikel 14: Algeheel tijdelijk verstrekingsverbod

Gereserveerd.

Desgewenst kan onderstaand artikel worden opgenomen. Let op basis is niet DHW maar Gemeentewet (art 174). Logischer om dit in APV te plaatsen, maar kan met goede verwijzing en toelichting ook hier. Ziet daarom ook alleen op verstoring openbare orde en niet op volksgezondheid.

Artikel 14 Algeheel Verkoopverbod alcoholhoudende drank

Het is verboden om in een door de burgemeester aangewezen tijdsruimte in een aangewezen deel of delen van de gemeente, bedrijfsmatig of anders dan om niet, al dan niet in glas verpakte, alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet, te verstrekken.

Artikel 15: Tijdelijk verstrekingsverbod in een deel van de gemeente

Gereserveerd.

Desgewenst kan onderstaand artikel worden opgenomen. Let op basis is niet DHW maar Gemeentewet (art 174). Logischer om dit in APV te plaatsen, maar kan met goede verwijzing en toelichting ook hier. Ziet daarom ook alleen op verstoring openbare orde en niet op volksgezondheid.

Artikel 15 Verkoopverbod alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse tijdens bijzondere gelegenheden

- 1. De burgemeester kan een tijdsruimte aanwijzen waarbinnen het verboden is om tijdens gebeurtenissen of evenementen bedrijfsmatig, dan wel anders dan om niet, al dan niet in glas verpakte alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse.*
- 2. Bij de in lid 1 bedoelde aanwijzing van een tijdsruimte bepaalt de burgemeester tevens of deze aanwijzing voor de gehele gemeente of voor aan te wijzen delen van de gemeente geldt.*

Artikel 16: Tijdelijk verstrekingsverbod gedurende bepaalde uren

Gereserveerd.

Desgewenst kan onderstaand artikel worden opgenomen. Let op basis is niet DHW maar Gemeentewet (art 174). Logischer om dit in APV te plaatsen, maar kan met goede verwijzing en toelichting ook hier. Ziet daarom ook alleen op verstoring openbare orde en niet op volksgezondheid.

Artikel 16 Verkoopverbod alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse tijdens bijzondere gelegenheden

- 1. De burgemeester kan een tijdsruimte aanwijzen waarbinnen het verboden is om tijdens gebeurtenissen of evenementen bedrijfsmatig, dan dan wel anders dan om niet, al dan niet in glas verpakte alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse te verstrekken.*
- 2. Bij de in lid 1 bedoelde aanwijzing van een tijdsruimte bepaalt de burgemeester tevens of deze aanwijzing voor de gehele gemeente of voor aan te wijzen delen van de gemeente geldt.]*

§ 7 ONTHEFFINGEN

In deze paragraaf van deze modelverordening zijn de mogelijkheden opgenomen tot het geven/krijgen van ontheffingen van de in deze verordening gestelde verboden, voorschriften en beperkingen. Het betreft de gemeentelijke bepalingen genomen op grond van artikel 4 en artikel 25a, 25b, 25c en 25d van de Drank- en Horecawet.

Het gaat uitdrukkelijk niet om ontheffingen op grond van artikel 35 van de Drank- en Horecawet. De meeste gemeenten hebben een apart nota en verordeningen over het evenementenbeleid. Het beleid t.a.v. de artikel 35 Drank- en Horecawet ontheffingen is daarin opgenomen.

Artikel 17: Mandatoire ontheffingen

Gereserveerd.

Artikel 18: Facultatieve ontheffingen

In artikel 18 van deze modelverordening worden de facultatieve ontheffingen van de burgemeester opgesomd.

Eerste lid

In het eerste lid gaat het om ontheffingen van de verboden in artikel 6 en artikel 10 van deze modelverordening. Het betreft het verbod om op bepaalde tijden alcoholhoudende drank te schenken in 'commerciële kantines' (zie voor dat begrip de toelichting bij artikel 6 van deze modelverordening) en het verbod op het schenken van sterke drank, zowel in 'commerciële kantines' als in paracommerciële kantines. De burgemeester kan een tijdelijke ontheffing verlenen, maar ook een ontheffing die in principe permanent is. Aan al deze ontheffingen kan de burgemeester voorschriften en beperkingen verbinden.

Een tijdelijke ontheffing van het verbod sterke drank te verstrekken kan geen tijdelijke ontheffing zijn van het verbod zonder rechtsgeldige horecaverunning drank te verstrekken tijdens evenementen (in de Drank- en Horecawet "bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijk aard" genoemd). Anders zou de ontheffingsmogelijkheid o.g.v. dit artikel uit deze modelverordening kunnen betekenen dat tijdens evenementen sterke drank wordt verstrekt op plaatsen waar normaal nooit wordt verstrekt. Uit artikel 35 van de Drank- en Horecawet blijkt dat de wetgever dat niet mogelijk heeft willen maken: tijdelijke evenementenontheffingen van het schenkverbod kunnen alleen betrekking hebben op zwak-alcoholhoudende dranken.

Overwegingen om permanente danwel tijdelijke ontheffingen te verlenen zijn bijvoorbeeld de aard van de rechtspersoon, de doelgroep waar die rechtspersoon zich op richt en – bij paracommerciële rechtspersonen - de vraag of er sprake is van concurrentie met reguliere commerciële horecabedrijven. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: kantines van kerkgenootschappen in kleinere woonkernen en die van rechtspersonen die zich richten op sociaal-culturele activiteiten voor bejaarden.

Indien de burgemeester bij het verlenen van ontheffingen het ontbreken van effectieve concurrentie mee wil wegen in zijn besluitvorming kan hij het aantonen daarvan neerleggen bij de

(para)commerciële rechtspersoon die de ontheffing aanvraagt. Daarbij zou hij kunnen bepalen dat er geen sprake is van effectieve concurrentie indien in een straal van 10 kilometer (of een ander passend afstandscriterium) rond de inrichting die een ontheffing wil geen commercieel horecabedrijf is dat op de gewenste schenktijden open is en/of sterke drank schenkt. De 10/15-kilometergrens is een criterium dat de meeste gemeenten de afgelopen jaren hebben gebruikt bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet, ter weging van de plaatselijke en regionale omstandigheden. Deze wegingsplicht vervalt echter bij de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet. Gebruik van dat criterium onder de 'oude' Drank- en Horecawet is destijds door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State toegestaan (4 juli 2007, LJN: BA8746,200609363/1), maar niet verplicht (22 juli 2009, LJN: BE9859,20087420/1/HR).

Tweede lid

Conform het bepaalde in artikel 4, lid 4, van de Drank- en Horecawet is een ontheffing voor het schenken van zwak-alcoholhoudende dranken buiten de vastgestelde schenktijden mogelijk, als er sprake is van een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen. Te denken valt aan Koninginnedag, de plaatselijke braderie, of een zomerfestival. Ook kan ingevolge artikel 4, lid 4, van de Drank- en Horecawet ontheffing worden verleend voor in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen of bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de betreffende rechtspersoon zijn betrokken.

De Drank- en Horecawet verplicht paracommerciële rechtspersonen de ontheffing of een afschrift daarvan in de inrichting aanwezig te hebben.

Derde lid

In het derde is bepaald dat de *lex silencio positivo* ook bij deze facultatieve ontheffingen niet van toepassing is.

De sinds 1 januari 2012 geldende bepaling van art. 4 van de Drank- en Horecawet dat de *lex silencio positivo* bij deze ontheffingen voor bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard niet van toepassing is, zal in 2013 opnieuw in de Drank- en Horecawet worden opgenomen (technische reparatie middels Veegwet VWS 2012).

Artikel 19: Intrekingsgronden ontheffing

Alle ontheffingen, de mandatoire en de facultatieve, kunnen door de burgemeester worden ingetrokken of gewijzigd. De situaties waarin dat mogelijk is staan in artikel 19 van deze modelverordening opgesomd.

§ 8 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 20: Overgangsrecht

Eerste lid

De voorgestelde overgangsbepaling voor paracommerciële rechtspersonen is in lijn met het overgangsrecht zoals dat is opgenomen in art III van de wet die de Drank- en Horecawet wijzigt. Daarin is bepaald dat op het moment van inwerkingtreding van de plaatselijke verordening voor

paracommerciële rechtspersonen de voor die categorie inrichtingen nieuwe gemeentelijke bepalingen van kracht zijn. Zo nodig zendt de burgemeester een paracommerciële rechtspersoon een gewijzigde vergunning met daarin de aangepaste voorschriften en beperkingen.

Tweede en derde lid

In het tweede en derde lid is overgangsrecht opgenomen voor alle andere verstrekkers. De kern is dat voorschriften en beperkingen die aan horecabedrijven en slijterijen zijn gesteld op grond van oude gemeentelijke Drank- en Horecaverordeningen van kracht blijven en dat alle ontheffingen op grond van deze oude verordeningen één jaar na inwerkingtreding van de nieuwe gemeentelijke verordening komen te vervallen. Vanzelfsprekend kan op verzoek van betrokkene de ontheffing ook eerder komen te vervallen.

Vierde lid

Aanvragen die ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe verordening nog niet zijn afgehandeld worden afgehandeld op basis van de nieuwe verordening.

Vijfde lid

Op bezwaarschriften wordt ook beslist met toepassing van de nieuwe verordening.

Literatuur:

- Babor, T. et al. (2010). Alcohol: no ordinary commodity. Research and public policy. Second edition. Oxford: University Press.
- Clapp, J.D., Reed, M.B., Min, J.W., Shillington, A.M., Croff, J.M., Holmes, M.R. & Trim, R.S. (2009). Blood alcohol concentration among bar patrons: A multi-level study of drinking behavior. *Drug and Alcohol Dependence*, 102, pp.41-48.
- Franx, K., Bouwmeester, J. (2011) Effecten van de vervroegde toegangstijden in de horeca. Alkmaar: I&O research.
- Hughes, K. (2009) Drinking Environments and Harm Reduction. Presentation at the amphora project. Liverpool: JMU.
- Meier, P. et al. (2008). The independent review of the effects of alcohol pricing and promotion. Summary of Evidence to Accompany Report on Phase 1: Systematic Reviews. School of Health and Related Research, University of Sheffield, UK.
- RAND Europe (2009). The affordability of alcoholic beverages in the European Union. Understanding the link between alcohol, affordability, consumption and harms. Commissioned by DG SANCO, European Commission.
- STAP (2009). Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca in 2009. Utrecht: STAP
- Universiteit Twente (2007). Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca. Utrecht: STAP.