

MODELVERORDENING DRANK- EN HORECAWET

Deze 'preventieverordening' is een initiatief van het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP), en drie regionale alcoholpreventie-projecten



COLOFON:

Redactie	Sandra van Ginneken, STAP Joost Mulder, STAP Frans van Zoest, project FrisValley/gemeente Scherpenzeel
Auteurs	Alie Haan-Gerding, gemeente Emmen Cornelie Hoogenraad, gemeente Barneveld Gee Hurkmans, gemeente Westerveld Hans Vooren, gemeente Putten
Adviezen	Ammy Witteveen, gemeente Assen Inge van den Borne, GGD West-Brabant Cobi Izeboud, GGD Gelre-IJssel Ineke Knuiman, Gemeente Lingewaard

TWEEDE VERSIE, OKTOBER 2012.

COPYRIGHT © STAP. - ALLE RECHTEN VOORBEHOUDEN.

Aan de inhoud van deze modelverordening kunnen geen rechten ontleend worden, noch jegens de samenstellers noch jegens derden.

Niet-commercieel gebruik van deze modelverordening, of delen daarvan, is toegestaan.

DRANK- EN HORECAVERORDENING X

De raad van de gemeente X

gelezen het voorstel van burgemeester d.d. xxx, nummer xxx;

gelet op de artikelen 147 van de Gemeentewet en 4, 25a, 25b, 25c, 25d en 26 van de Drank- en Horecawet;

besluit vast te stellen de volgende verordening

DRANK- EN HORECAVERORDENING X

§ 1 BEGRIPSBEPALINGEN

ARTIKEL 1 BEGRIPSBEPALINGEN

1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. de wet: Drank- en Horecawet;
 - b. terras: het buiten de besloten ruimte gelegen deel van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar bedrijfsmatig of anders dan om niet dranken of spijsen voor gebruik ter plaatse mogen worden verstrekt;
 - c. vergunning: de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de wet;
 - d. bezoeker: een ieder die zich in een inrichting bevindt, met uitzondering van:
 - leidinggevend en in de zin van de wet;
 - personen die dienst doen in de inrichting;
 - personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is;
 - e. paracommerciële inrichting: een inrichting waarin een paracommerciële rechtspersoon in eigen beheer het horecabedrijf exploiteert.
2. Voor de toepassing van deze verordening wordt onder de overige begrippen in deze verordening verstaan hetgeen de wet daaronder verstaat.

§ 2 BEPALINGEN VOOR INRICHTINGEN WAARIN HET HORECABEDRIJF WORDT UITGEOEFEND

Artikel 2 Voorschriften aan vergunningen om het horecabedrijf uit te oefenen

De burgemeester kan aan een vergunning voor een horecabedrijf voorschriften verbinden. Deze voorschriften kunnen alleen worden gesteld:

- a. ter bescherming van de volksgezondheid, of
- b. in het belang van de openbare orde, of
- c. ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de wet.

Artikel 3 Prijsacties horeca

Ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaliteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.

Artikel 4 Toelatingsleeftijden tot alle horecalokaliteiten en terrassen

1. Het is verboden tussen 23.00 en 8.00 uur bezoekers van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt toe te laten tot horecalokaliteiten en terrassen.
2. Met betrekking tot de vaststelling bedoeld in het eerste lid is artikel 20, vierde lid, van de wet van toepassing.

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

1. Het is verboden bezoekers van wie niet is vastgesteld dat zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt toe te laten tot horecalokaliteiten en terrassen die op enig moment tussen 2.00 en 8.00 uur geopend zijn.
2. Met betrekking tot de vaststelling bedoeld in het eerste lid is artikel 20, vierde lid, van de wet van toepassing.

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

Artikel 6 Schenktijden en verbod verstrekken van sterke drank

1. Het is verboden buiten onderstaande tijden alcoholhoudende drank te verstrekken in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, niet zijnde een paracommerciële inrichting, welke:
 - a. deel uitmaakt van een gebouw dat of waarvan een onderdeel uitsluitend of in hoofdzaak wordt gebruikt om onderwijs te geven aan leerlingen die merendeels de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, of
 - b. deel uitmaakt van een gebouw dat of waarvan een onderdeel uitsluitend of in hoofdzaak in gebruik is bij een of meer jeugd- of jongerenorganisaties, of
 - c. deel uitmaakt van een gebouw dat of waarvan een onderdeel uitsluitend of in hoofdzaak in gebruik is als gemeentelijk wijkgebouw of buurthuis, of
 - d. deel uitmaakt van een gebouw, dat uitsluitend of in hoofdzaak in gebruik is bij één of meer sportorganisaties of –instellingen.

Maandag tot en met donderdag	17.00 uur tot 23.00 uur
Vrijdag, zaterdag en zondag	15.00 uur tot 21.00 uur

2. In de in het eerste lid bedoelde inrichtingen is het verboden sterke drank te verstrekken.

§ 4 AANVULLENDE BEPALINGEN VOOR PARACOMMERCIEËLE INRICHTINGEN

Artikel 7 Schenktijden paracommerciële inrichtingen

Het is verboden in paracommerciële inrichtingen alcoholhoudende drank te verstrekken buiten de in onderstaand schema opgenomen schenktijden:

Maandag tot en met donderdag	17.00 uur tot 23.00 uur
Vrijdag, zaterdag en zondag	15.00 uur tot 21.00 uur

Artikel 8 Andere schenktijden voor bepaalde typen paracommerciële inrichtingen

In afwijking van het bepaalde in artikel 7 hanteren de in onderstaand schema opgenomen typen paracommerciële inrichtingen de hierna opgenomen schenktijden:

Inrichtingen die in beheer zijn bij een rechtspersoon met een xxx doelstelling	Dagen	... uur tot ... uur
Inrichtingen die in beheer zijn bij een rechtspersoon met een xxx doelstelling die zich bovendien richt op doelgroep yyy	Dagen	... uur tot ... uur

Artikel 9 Privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden

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.

Artikel 10 Verbod verstrekken van sterke drank

Het is verboden in paracommerciële inrichtingen sterke drank te verstrekken.

Artikel 11 Aanvullende vragen aan paracommerciële rechtspersonen

1. Een paracommerciële rechtspersoon geeft bij de aanvraag voor het verkrijgen van een vergunning tot uitoefening van het horecabedrijf nadere informatie over de doelstelling van de paracommerciële rechtspersoon en de doelgroep waarop de rechtspersoon zich richt.
2. Hiertoe wordt het in de bijlage van deze verordening opgenomen door de gemeenteraad vastgestelde formulier met aanvullende vragen ingevuld en verstrekt de paracommerciële rechtspersoon een afschrift van de statuten en het bestuursreglement als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de wet.

§ 5 BEPALINGEN VOOR DE DETAILHANDEL

Artikel 12 Prijsacties detailhandel

Ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde is het verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken aan te bieden voor gebruik elders dan ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van één week of korter lager is dan 70% van de prijs die in het betreffende verkooppunt gewoonlijk wordt gevraagd.

Artikel 13 Voorschriften slijterijen

De burgemeester kan aan een vergunning voor een slijtersbedrijf voorschriften verbinden. Deze voorschriften kunnen alleen worden gesteld:

- a. ter bescherming van de volksgezondheid, of
- b. in het belang van de openbare orde, of
- c. ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de wet.

§ 6 TIJDELIJKE VERSTREKKINGSVERBODEN

Artikel 14 Algeheel tijdelijk verstrekingsverbod

Het is verboden gedurende xxx bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken.

Artikel 15 Tijdelijk verstrekingsverbod in een deel van de gemeente

Het is verboden gedurende xxx in yyy van de gemeente bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken.

Artikel 16 Tijdelijk verstrekingsverbod gedurende bepaalde uren

Het is verboden gedurende xxx in door de burgemeester aan te wijzen uren bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken.

§ 7 ONTHEFFINGEN

Artikel 17 Mandatoire ontheffingen

1. De burgemeester verleent op aanvraag ontheffing van de in artikel 9 gestelde verboden indien de paracommerciële rechtspersoon kan aantonen dat in een straal van 10 kilometer rond de paracommerciële inrichting geen commercieel horecabedrijf in staat en bereid is om de in dat artikel bedoelde bijeenkomsten te organiseren.
2. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de aanvraag om ontheffingen als bedoeld in dit artikel.

Artikel 18 Facultatieve ontheffingen

1. De burgemeester kan op aanvraag permanent, dan wel tijdelijk, ontheffing verlenen van de in artikelen 6 en 10 gestelde verboden. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
2. De burgemeester kan conform het bepaalde in artikel 4, vierde lid, van de wet, met het oog op bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard op aanvraag voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen ontheffing verlenen van de in artikel 7, 8 en 9 gestelde verboden en beperkingen.
3. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de aanvraag om ontheffingen als bedoeld in dit artikel.

Artikel 19 Intrekkingsgronden ontheffing

De in artikel 17 en 18 bedoelde ontheffingen kunnen worden ingetrokken of gewijzigd indien:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt, of
- b. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de ontheffing is vereist, of
- c. zich feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de ontheffing gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid, of
- d. de aan de ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen, of
- e. van de ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij gebreke van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn, of
- f. indien de houder van de ontheffing dit verzoekt.

§ 8 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 20 Overgangsrecht

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening vervallen voor paracommerciële inrichtingen:

- a. de voorschriften en beperkingen die tot dat tijdstip op grond van eerdere gemeentelijke verordeningen krachtens de wet zijn gesteld;
 - b. de ontheffingen die tot dat tijdstip door het College van burgemeester en wethouders en de burgemeester zijn verleend;
 - c. de tot dat tijdstip gehanteerde schenk- of taptijden.
2. Voorschriften en beperkingen die tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening op grond van eerdere gemeentelijke verordeningen krachtens de wet zijn gesteld aan vergunningen van andere dan in het eerste lid bedoelde inrichtingen, blijven van kracht.
 3. Ontheffingen die tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening zijn verleend op grond van eerdere gemeentelijke verordeningen krachtens de wet, behalve de in het eerste lid, onder c bedoelde ontheffingen, blijven 12 maanden na inwerkingtreding van deze verordening van kracht. Daarna komen deze ontheffingen te vervallen.
 4. Indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een ontheffing of vergunning op grond van de Drank- en Horecaverordening X 19.. is ingediend waarop nog niet is beslist, wordt daarop deze verordening toegepast.
 5. Op bezwaarschriften gericht tegen een besluit krachtens de Drank- en Horecaverordening X 19.. wordt beslist met toepassing van deze verordening.

Artikel 21 Inwerkingtreding en citeertitel

1. De 'Drank- en Horecaverordening X 19..' vastgesteld bij raadsbesluit van xx-xx-xxxx wordt ingetrokken met ingang van de in het tweede lid genoemde datum.
2. Deze verordening treedt in werking op xx-xx-xxxx.
3. Deze verordening wordt aangehaald als 'Drank- en Horecaverordening X'.

Vastgesteld bij raadsbesluit van ..-.-....., nr..../...
Bekendgemaakt d.d. ..-.-.....

Toelichting

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

1 januari 2013 treden enige wijzigingen in de Drank- en Horecawet in werking.

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 betrapt 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.

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 alcoholverstreking 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.

In de praktijk:

FrisValley, het integrale alcoholmatigingsproject van de Food Valley regio, is eind 2011 begonnen met het voorbereiden van regionaal toezicht door middel van een groep gespecialiseerde Drank- en Horecawet BOA's. Elke deelnemende gemeente gaat ongeveer 0,1 fte/10.000 inwoners BOA capaciteit (of een equivalent aan financiële middelen) leveren. De betreffende BOA's zullen elk minimaal 0,5 fte besteden aan het toezicht op de Drank- en Horecawet. BOA's die minder tijd hebben kunnen toch meedoen doordat zij hand- en spandiensten verrichten binnen de regionale groep in ruil voor inspectie binnen hun gemeente door de Drank- en Horecawet BOA's. Deze kunnen in meer dan één gemeente inspecteren en zullen maandelijks bij elkaar komen om afspraken te maken en kennis uit te wisselen. Gestart is 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, tarrastekeningen, 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 Horecaverordering 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.

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.

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.

In deze modelverordening is een aantal uitgangspunten gehanteerd.

Zo is ervoor gekozen om *alle verordenende bevoegdheden* uit te werken. Het is lokaal maatwerk of bepaalde mogelijkheden haalbaar of wenselijk zijn. Deze modelverordening loopt daarop niet vooruit.

Ook gaat deze modelverordening ervan uit 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).

Een belangrijk uitgangspunt van deze modelverordening is verder om gebruikers maximaal te ondersteunen met een *beleidsrijk model*, waar bij elke beleidsoptie een *onderbouwde 'basiskeuze'* is gemaakt. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat gebruikers deze basiskeuze kunnen wijzigen als daar lokale argumenten voor zijn.

Deze modelverordening is opgezet als een *aparte verordening*. 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.

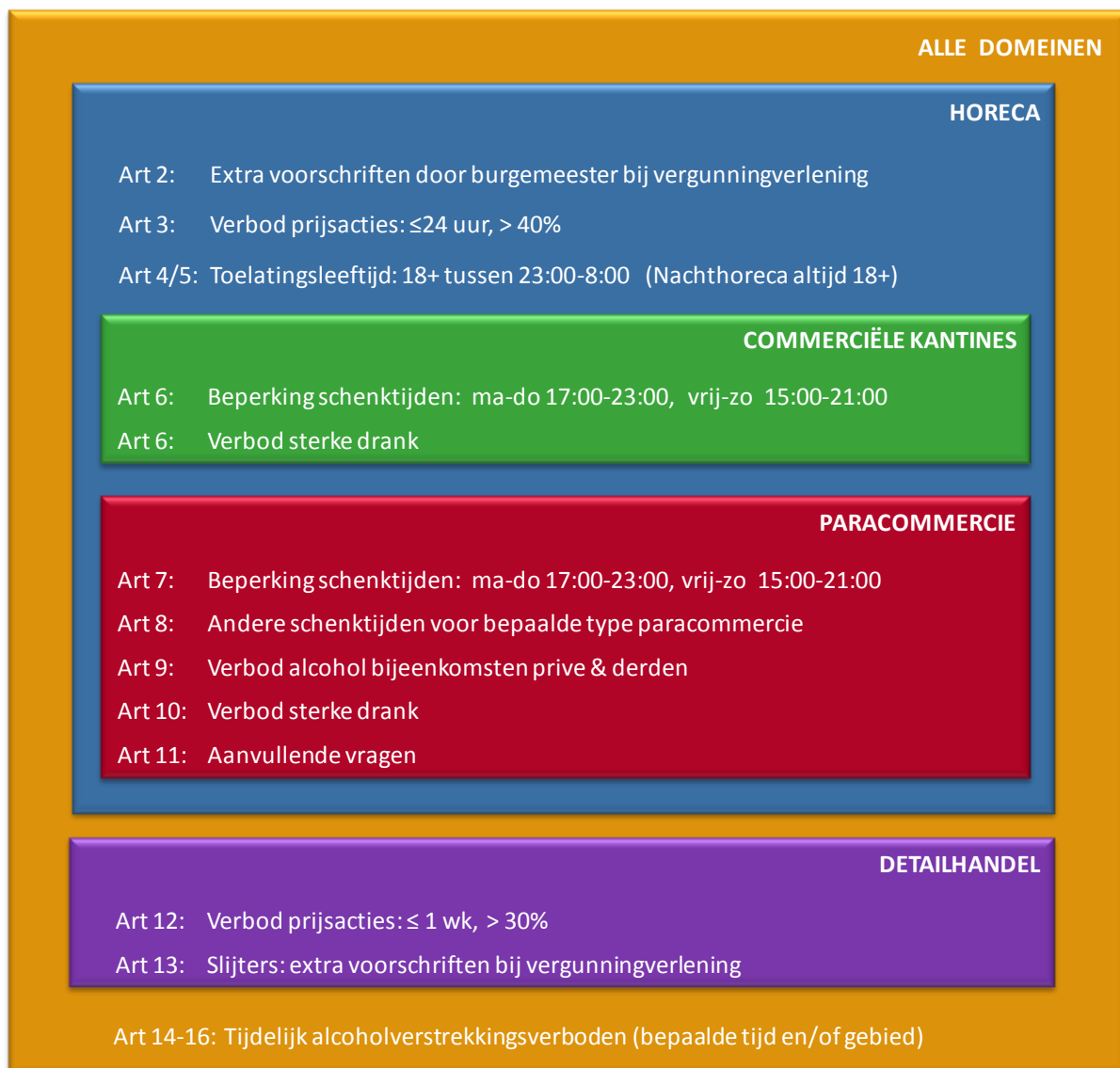
Een vierde belangrijk uitgangspunt van dit model is een *indeling naar domeinen* (horeca, slijterijen, paracommerciële inrichtingen, etcetera) en niet een indeling die de artikelen van de Drank- en Horecawet volgt. Dit sluit beter aan bij de praktijk, waar zaken zich afspelen bij een bepaalde verstrekker 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.

De hoofdelementen van deze modelverordening 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 modelverordening



Voor bovenstaande artikelen is in artikelen 17 en 18 een aantal ontheffingsmogelijkheden opgenomen (zie tabel 1 op bladzijde 34).

5. Totstandkoming van deze modelverordening

In juni 2011 nam de Tweede Kamer de wijziging van de Drank- en Horecawet aan en bestond alom de verwachting dat de inwerkingtreding van deze wijziging niet lang meer op zich zou laten wachten. Drie alcoholpreventie-projecten in Noord en Oost Nederland (FrisValley uit Food Valley regio, Maklukzat uit Drenthe en Regio Noord-Veluwe) zijn vervolgens regionaal de nieuwe beleidsmogelijkheden gaan verkennen. In samenwerking met het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) hebben zij najaar 2011 het initiatief genomen om gezamenlijk één modelverordening plus toelichting te gaan schrijven. Tegen de achtergrond van hun preventiedoelstellingen zijn zij op zoek gegaan naar de mogelijkheden die de wijziging van de Drank- en Horecawet gemeenten biedt om de risico's van schadelijk drinken op jonge leeftijd terug te dringen. Daarom heeft deze verordening het karakter van een 'preventieverordening'.

In oktober 2011 werd daartoe een projectgroep gestart. Deelnemers aan de projectgroep waren de projectleiders en een jurist per regionaal alcoholpreventie-project, een Drank- en Horecawet specialist van STAP (die eerder nauw betrokken was bij het schrijven van de wet) en een beleidsadviseur van STAP. Deze projectgroep heeft tot eind mei 2012 gewerkt aan de eerste versie van deze modelverordening en de toelichting daarop. De verordening is besproken in het landelijk projectleidersplatform en ook nog becommentarieerd door projectleiders uit de regio's Achterhoek, Brabant en Rivierenland.

Op 20 september 2012 is die eerste versie gepresenteerd aan en besproken met tal van experts en gemeenteambtenaren op een druk bezocht congres in Ede.

Van de input tijdens dit congres is dankbaar gebruik gemaakt bij het opstellen van de huidige tweede versie van de modelverordening.

VNG modelverordening

Behalve deze modelverordening is er ook een modelverordening Drank- en Horecawet ontwikkeld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Er is tussen de projectgroep en de betrokken beleidsmedewerker van de VNG gedurende het gehele traject contact geweest. Deelname van deze VNG-medewerker aan de projectgroep bleek, gezien de beschikbare capaciteit bij de VNG voor dit dossier, helaas niet mogelijk.

In het najaar van 2011, bij de aanvang van dit initiatief, leek het er nog op dat de VNG voorlopig geen modelverordening Drank- en Horecawet zou maken en dan waarschijnlijk alleen maar voor het wettelijk verplichte deel met betrekking tot paracommercie. Eind 2011 besloot de VNG toch binnen enkele maanden een eigen modelverordening op te gaan stellen.

De projectgroep ziet het bestaan van twee modelverordeningen Drank- en Horecawet uit gemeentelijke hoek niet als een bezwaar, maar als een verrijking. Wel is het goed dat gebruikers van deze modelverordening zich bewust zijn van de belangrijkste kenmerken van beide modellen:

1. Deze modelverordening is een 'beleidsrijk' model (gefocust op preventie), waarin wordt getracht een beleidsadvies te geven dat gemeenten concrete handvatten biedt om de verordening lokaal in te vullen. Conform de standaard werkwijze van de VNG, is de VNG modelverordening een 'raamwerk'-verordening, waarin de beleidsmatige keuzes, bijvoorbeeld over schenktijden, worden overgelaten aan de gemeente.
2. Deze modelverordening is opgezet als een aparte verordening. De VNG heeft ervoor gekozen de Drank- en Horecawetverordening een hoofdstuk te laten zijn van de APV. In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de voor- en nadelen van beide opties.
3. Deze modelverordening is opgebouwd rond de verstrekkers: commerciële horeca, commerciële kantines, paracommerciële inrichtingen en detailhandel. Het VNG modelverordening volgt de artikelen van de Drank- en Horecawet.

Gemeenten beoordelen vanzelfsprekend zelf welke opzet het beste bij hun situatie aansluit. Ook gemeenten die het VNG model gebruiken kunnen uit de toelichting bij deze modelverordening relevante informatie halen voor het opzetten van hun verordening.

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.

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 leeftijdsgrenzen 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. Zoals hiervoor reeds vermeld beperkt de gemeenteraad verder de bevoegdheid van de burgemeester door te bepalen dat hij slechts voorschriften kan verbinden vanwege drie specifiek genoemde redenen (bescherming volksgezondheid, openbare orde belang, naleving leeftijdsbepalingen).

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:

Verlangend dat polsbandjes-systemen worden toegepast.

Eisen stellen aan het aantal entrees en het aantal portiers.

Artikel 3: Prijsacties horeca

Artikel 25d van de Drank- en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid prijsacties, zoals happy hours, gedeeltelijk te beperken. Happy hours zijn doorgaans afgebakende tijden (enkele uren, één dag in de week) waarop alcohol tegen een gereduceerd tarief wordt aangeboden. In veel gemeenten zijn er uitgaansgelegenheden waar happy hours worden georganiseerd. De maatregel kan – zo bepaalt de Drank- en Horecawet – alleen betrekking hebben op het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaliteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.

Met dit artikel kan de gemeente bijvoorbeeld ook prijsacties als ‘2 drankjes voor de prijs van 1’ verbieden. Ook kan men er bepaalde arrangementen mee tegengaan, zoals één avond onbeperkt drinken voor € 15, althans als het onbeperkt drinken gedurende één avond normaal gesproken voor meer dan € 25 wordt aangeboden en er in het kader van een actie tijdelijk een prijs van € 15 wordt gevraagd. De zogenaamde ladies nights (avonden waarop vrouwen gratis mogen drinken) worden met dit artikel ook verboden.

Het in artikel 3 van deze modelverordening opgenomen verbod heeft uitsluitend betrekking op prijsacties in horecalokaliteiten en op terrassen en geldt dus niet voor goedkoop schenken op andere plaatsen, bijvoorbeeld met een artikel 35-ontheffing tijdens bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard (evenementen). Het gaat bij dit verbod ook uitdrukkelijk om de korting op de prijs die normaal daar in die horecalokaliteit of op dat terras wordt gevraagd. Dat is in de horeca na te gaan door de actieprijs te vergelijken met de prijs die wordt vermeld op de (op grond van het Besluit prijsaanduiding producten) verplichte prijslijst.

De Drank- en Horecawet staat toe dat de gemeente het verbod op extreme prijsacties *beperkt* tot prijsacties van een bepaalde aard. Bijvoorbeeld alleen een verbod op ladies nights (artikel 25d, tweede lid van de Drank- en Horecawet). Daar is hier niet voor gekozen.

Gemeenten kunnen deze bepaling alleen inzetten ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde. De maatregelen zullen in de gemeentelijke verordening duidelijk moeten worden toegelicht vanuit dit perspectief. De bepaling kan desgewenst ook alleen gelden voor een bepaald deel van de gemeente.

Achtergrond

Met de nieuwe verordenende bevoegdheid krijgen gemeenten voor het eerst de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op prijsacties in de horeca. Prijs en betaalbaarheid zijn belangrijke factoren

voor alcoholconsumptie (Meijer, e.a., 2008). De conclusie uit verschillende onderzoeken naar het effect van prijs op consumptie is helder: hoe lager de prijs hoe hoger de consumptie. Happy hours zijn een bekend voorbeeld van een tijdelijke prijsverlaging van alcoholhoudende drank. Tijdens happy hours wordt de consumptie van drank direct en actief gestimuleerd. Uit veldonderzoek is gebleken dat prijsacties voorkomen in 26% van de Nederlandse cafés (STAP, 2009).

Het grote voordeel van de inzet van dit artikel is dat gemeenten een effectieve alcoholpreventie-maatregel in handen krijgen. De Wereldgezondheidsorganisatie geeft al jaren aan dat het beïnvloeden van de prijs het meest effectief is in het terugdringen van (schadelijk) alcoholgebruik. Prijsbeleid zou daarom een kerndoel moeten zijn van elk effectief alcoholbeleid.

Consequentie van het toepassen van dit artikel is dat het ook gehandhaafd dient te worden. De gemeente zal met de handhavers een werkwijze daarvoor moeten ontwikkelen. Deze werkwijze hoeft niet ingewikkeld te zijn, maar vraagt uiteraard wel om capaciteit.

Een verbod op prijsacties in de horeca geldt voor alle kopers, dus ook volwassenen.

Artikel 4: Toelatingsleeftijden tot alle horecalokaliteiten en terrassen

In artikel 4 van deze modelverordening worden de zogenoemde toelatingsleeftijden voor horecalokaliteiten/horecaterrassen gekoppeld aan tijdsruimten. Deze nieuwe gemeentelijke bevoegdheid wordt ook wel de ‘Vroeg op Stap bepaling’ genoemd. Met dit artikel kan de gemeente een minimumleeftijd bepalen die vereist is om als bezoeker een horecalokaliteit binnen te treden of een horecaterras te betreden, vanaf een specifiek tijdstip. De grondslag van deze bepaling is artikel 25b van de Drank- en Horecawet.

Achtergrond

Aanleiding voor deze nieuwe bevoegdheid is het initiatief van de werkgroep ‘Vroeg op Stap’, opgericht door twee Friese moeders die zich sinds 2008 landelijk hebben ingezet voor het vroeger op stap gaan door jongeren. De ‘Vroeg op Stap bepaling’ is voortgekomen uit de landelijke overleggen die hierover onder andere met Kamerleden zijn gevoerd. Door jongeren onder een bepaalde leeftijd na een bepaald tijdstip de toegang tot horecalokaliteiten en –terrassen te verbieden worden jongeren gemotiveerd eerder uit te gaan. Daarmee wordt de vooravond, die vaak bekend staat als indrinkmoment, verkort. Uit onderzoek blijkt dat als jongeren met minder alcohol op de horeca betreden, ze aan het eind van de uitgaansnacht ook minder gedronken hebben (Clapp, e.a., 2009). Er vindt dus geen volledige compensatie plaats voor het minder drinken op de vooravond tijdens de uitgaansnacht in de horeca.

Consequentie van het inzetten van deze maatregel is dat horecazaken met een toelatingsleeftijd genoodzaakt zijn om portiers in te zetten. Het gaat immers om selectie van bezoekers aan de deur. En volgens de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus kan een dergelijke selectie alleen geschieden door portiers, eventueel ondersteund door apparatuur. Horecabedrijven die nu niet met portiers hoeven te werken, zullen dus bij introductie van een ‘Vroeg op stap bepaling’ extra kosten moeten maken.

In de praktijk West-Friesland:

De regio West-Friesland werkt al sinds begin 2010 met horecatoelatingstijden. De gemeenten konden echter destijds geen toelatings- en sluitingstijden koppelen aan een leeftijd. De plaatselijke toelatingstijd van 24.00 uur gold daarom voor iedereen. Met de gewijzigde Drank- en Horecawet kan de gemeente wel onderscheid maken op leeftijden. Uit een West-Friese evaluatie in 2011 is gebleken dat het uitgaansleven onder jongeren inderdaad eerder op gang komt sinds de maatregel (Franx, e.a. 2011).

Eerste lid

Het eerste lid heeft betrekking op alle horecalokaliteiten/terrassen in een gemeente met een Drank- en Horecawetvergunning, dus ook paracommerciële inrichtingen.

Bij het formuleren van dit verbod zijn twee elementen te onderscheiden.

Het eerste element is de leeftijdsgrens voor toelating tot de horecalokaliteit/ het terras en het tweede het tijdstip waarna jonge bezoekers onder die leeftijdsgrens niet meer mogen worden toegelaten. In deze modelverordening is gekozen voor een toelatingsleeftijdsgrens van 18 jaar. Dat is immers de leeftijdsgrens die preventie-organisaties als het Trimbos-instituut, GGD Nederland en het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) al enkele jaren bepleiten als verstrekkingleeftijd. De wetgever staat overigens het stellen van een hogere toelatingsleeftijdsgrens – tot 21 jaar – toe.

Het tweede element uit het eerste lid, de toelatingstijd, is in deze modelverordening bepaald op 23.00 uur. Een toelatingstijd later dan 23.00 uur (bijvoorbeeld 24.00 uur) is vermoedelijk te weinig van invloed op jonge stappers onder de 18 jaar. Zij zullen immers grotendeels al binnen zijn. Een toelatingstijd vroeger dan 23.00 uur (bijvoorbeeld 22.00 uur) is dusdanig vroeg dat uitgaanders in de problemen kunnen komen met eventuele andere activiteiten als werk en verenigingsleven.

De toelatingstijd in dit model eindigt om 08.00 uur de volgende morgen. De volgende dag wordt het horecabedrijven weer toegestaan om de doelgroep onder de 18 jaar tot de horecalokaliteiten en terrassen toe te laten tot 23.00 uur.

Gemeenten die al werken met vroege sluitingstijden van bijvoorbeeld 24.00, kunnen zich afvragen of een toelatingverbod na 23.00 uur nog relevant is. Een late entree bij de horeca heeft immers vanwege de vroege sluitingstijd dan weinig zin.

Tweede lid

Voor de vaststelling van de leeftijd in het eerste lid van dit artikel gelden dezelfde vaststellingseisen zoals geformuleerd in artikel 20 (lid 4) van de Drank- en Horecawet. Daarin staat vermeld dat deze geschiedt aan de hand van een document als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht (dan wel op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen andere wijze, hetgeen thans niet het geval is). Dit betekent in de praktijk dat controle van de leeftijd op basis van bijvoorbeeld een bibliotheekpasje of een studentenkaart niet is toegestaan. De ID-check kan alleen achterwege blijven indien het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt. De leeftijd van oudere personen kan worden geschat. Dat kan op basis van uiterlijke kenmerken. De verstrekker zal er van overtuigd moeten zijn dat de koper onmiskenbaar ouder is dan de vereiste leeftijd. Bij elke vorm van twijfel aan de leeftijd zal deze moeten worden vastgesteld aan de hand van een geldig ID.

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

In artikel 5 worden de toelatingsleeftijden voor de 'nachthoreca' geregeld. Het gaat om horecalokaliteiten en terrassen van horeca-inrichtingen die een – vergeleken met andere horeca-inrichtingen - latere sluitingstijd kennen. Meestal zal het gaan om zaken die een ontheffing is verleend van de gemeentelijke sluitingstijden. Ook dit artikel is gebaseerd op artikel 25b van de Drank- en Horecawet (Vroeg op Stap bepaling). Op grond van artikel 25b kan een gemeente immers bepalen dat na een bepaald tijdstip alleen horecalokaliteiten en terrassen open mogen zijn die een bepaalde toelatingsleeftijd hanteren, of andersom: bepalen dat horecalokaliteiten en terrassen die na een bepaald tijdstip open mogen zijn, een bepaalde toelatingsleeftijd hanteren. Voor die laatste variant is hier gekozen. Net als in artikel 4 is gekozen voor een leeftijdsgrens van 18 jaar.

Concreet betekent dit artikel dat jonge bezoekers onder de 18 jaar in het geheel niet mogen worden toegelaten tot de horecalokaliteiten en terrassen van nachthorecazaken. Nachthorecazaken worden hiermee dus horecabedrijven die zich uitsluitend nog kunnen richten op volwassenen, maar wel langer open mogen blijven. Op deze manier wordt de gedachte achter het 'vroeg op stap' initiatief in praktijk gebracht en kunnen jongeren onder de 18 jaar niet tot ver in de ochtend van de volgende dag uitgaan in nachthorecazaken.

Achtergrond

Zie toelichting op artikel 4.

Eerste lid

Het eerste lid omschrijft de horecalokaliteiten en terrassen van nachtzaken. Tot deze categorie behoren in deze modelverordening horeca-inrichtingen die op enig moment tussen 2.00 uur en 8.00 uur geopend zijn. Bij bezoekers van nachthorecazaken zal altijd moeten worden vastgesteld of zij de vereiste leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Dit houdt in dat deze zaken zullen moeten werken met een portier gedurende de gehele openingstijd van de inrichting. Jonge bezoekers onder de 18 jaar mogen immers op geen enkel tijdstip worden toegelaten.

Vanzelfsprekend moeten gemeenten die een ander criterium kennen voor nachthoreca dan ná 2.00 uur 's nachts en tot 8.00 uur 's morgens de in hun gemeente gebruikelijke tijden in de verordening opnemen.

Tweede lid

Zie toelichting op artikel 4, tweede lid.

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

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

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) lijkt 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 of regio. 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 23.00 uur. Een schenkduur van 6 uur is het resultaat. Voor het weekend zijn de schenktijden vastgesteld op 15.00 uur tot 21.00 uur. Voor het weekend is voor een vroeger regime gekozen omdat bij veel clubs het verenigingsleven in het weekend eerder begint en ook afloopt dan doordeweeks.

In artikel 18 van deze modelverordening is opgenomen dat de burgemeester een verzoek om ontheffing van de standaardschenktijden *kan* honoreren voor 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

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 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 17 en 18 van deze modelverordening zijn twee ontheffingsmogelijkheden voor artikel 9 opgenomen. Deze ontheffingsmogelijkheden worden daar toegelicht.

In het kort komt het erop neer dat de burgemeester een ontheffingsverzoek *moet* honoreren als er binnen een straal van 10 kilometer (of een ander passend afstandscriterium) geen effectieve concurrentie is, en dat hij een ontheffingsverzoek *kan* honoreren voor maximaal 12 dagen bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Deze laatste ontheffingsmogelijkheid is overgenomen van de Drank- en Horecawet.

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).

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

In artikel 3 van deze modelverordening is een verbod opgenomen op bepaalde prijsacties in de horeca, zoals happy hours. In artikel 12 van deze verordening worden extreme prijsacties die van korte duur zijn in de detailhandel verboden. Het gaat volgens de wet om prijsacties die één week of korter duren en een prijskorting geven van meer dan 30% op de reguliere verkoopprijs in die winkel. Ook vallen hieronder bepaalde koppelverkoopacties, zoals 'Bij € 25 boodschappen krat X-bier voor maar € 6,95', tenminste als er normaal gesproken géén korting wordt gegeven op dergelijke kratten bier bij € 25 boodschappen én een krat X-bier pleegt te worden verkocht voor minimaal € 9,95.

De grondslag voor deze bepaling is art. 25d van de Drank- en Horecawet. Net als bij het verbod op bepaalde prijsacties in de horeca kunnen gemeenten een verbod op extreme prijsacties in de detailhandel alleen inzetten ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde (en dus niet om bijvoorbeeld beginnende ondernemers te ondersteunen). De maatregelen zullen in de gemeentelijke verordening duidelijk moeten worden toegelicht vanuit dit perspectief. Dit kan bijvoorbeeld door te wijzen op het grote aantal alcoholgerelateerde incidenten in de politieregisters of op een stijging van het aantal opnamen bij de plaatselijke alcoholpoli. De bepaling kan eventueel ook alleen gelden voor een bepaald deel van de gemeente.

Achtergrond

Er is veel onderzoek dat aantoont dat het verlagen van prijzen van alcoholhoudende dranken (bijvoorbeeld door prijsacties) alcoholgebruik en alcoholgerelateerde schade in de hand werkt (Babor 2010, RAND 2009, Meier 2008). Een meerderheid van de jongeren geeft aan als gevolg van prijsacties méér te gaan drinken (Universiteit Twente 2007). Doel van het artikel is de volksgezondheid te beschermen en de openbare orde te bewaken. Het artikel is gericht op een verbod van extreme prijsacties die leiden tot het 'dumpen' van alcohol, bijvoorbeeld op piekmomenten (in examenfeesttijd en rond Oud en Nieuw) en vaak onder de kostprijs. In de toelichting bij de wet wordt

er van uitgegaan dat van dumpen in de detailhandel sprake is bij kortingen van meer dan 30%. Gemiddeld werd in 2008/2009 25% korting gegeven. Maar naar schatting is een kwart van de prijsacties op bier hoger dan 30% van de normale verkoopprijs (STAP 2011). Deze worden met dit artikel verboden als ze een week of korter duren. Langere acties leiden in mindere mate tot 'piek gedrag' en zijn economisch waarschijnlijk ook niet altijd mogelijk, aangezien dan aanzienlijk verlies wordt geleden op deze acties. Overigens vinden producenten en importeurs een maximale korting van 50% verantwoord (STIVA Reclamecode voor alcoholhoudende dranken, januari 2012).

Het is belangrijk om in het lokale beleid juist ook in de detailhandel aandacht te besteden aan extreme prijsacties. Naar schatting 80% van alle in Nederland geconsumeerde liters alcohol wordt verkocht via de detailhandel, waarvan 90% via supermarkten. De prijs van alcohol is in de detailhandel ook (met afstand) het laagst. Verder vindt ongeveer driekwart van de prijsacties op bier plaats in supermarkten. En tot slot adverteren supermarkten vooral voor goedkoop bier tijdens feestdagen en andere piekmomenten in het jaar, waarop mensen vaak al geneigd zijn om meer te drinken (STAP 2011). Dit stimuleert overmatig alcoholgebruik en ook nog op momenten dat dit mogelijk extra risico's met zich meebrengt voor de openbare orde en veiligheid. Een lokaal alcoholbeleid dat aan bovenstaande voorbij gaat, spant in wezen het paard achter de wagen. Bij de handhaving van een verbod op stuntprijzen in de detailhandel kan de toezichthouder gebruik maken van diverse internetsites, zoals www.goedkoopbier.nl en www.supermarktcheck.nl, waarop alle aanbiedingen van supermarkten met van/voor-prijzen te vinden zijn.

Afspraken over prijsacties kunnen ook via een convenant gemaakt worden, zoals nu soms al gebeurt. Daarin is echter meestal geen publiekrechtelijk element opgenomen. Hierdoor kan er sprake zijn van privaatrechtelijke prijsafspraken. Dit is op grond van Europese regels over mededinging ongeoorloofd. Juist om die reden wordt in artikel 25d van de wet de bevoegdheid van de gemeente uitgebreid om dit in een verordening te regelen.

Lokale ondernemers die onderdeel uitmaken van een groter netwerk geven soms aan dat door een gemeentelijk verbod op bepaalde prijsacties het voor hen onmogelijk wordt om te communiceren over sommige landelijke aanbiedingen. De voor de hand liggende oplossing daarvoor is dat (ook landelijk) de prijskortingen worden teruggebracht tot 30% of minder van de reguliere prijs en korte acties gefocust op piekmomenten worden vermeden. Daarmee wordt precies bereikt wat de wetgever met de maatregel heeft beoogd.

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 leeftijds grenzen 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. Net als in artikel 2, waarin een vergelijkbare bevoegdheid aan de burgemeester wordt gegeven t.a.v. horecavergunningen, beperkt de raad deze mogelijkheid echter door te bepalen dat e.e.a. alleen kan om drie specifiek genoemde redenen (bescherming volksgezondheid, openbare orde belang, naleving leeftijdsbepalingen).

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 reclameuitingen 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 gebaseerd op deze bevoegdheid.

Artikel 14 bevat een tijdelijk algeheel verbod om alcohol te verstrekken, artikel 15 bevat een verbod voor het verstrekken van alcohol in een deel van de gemeente en artikel 16 voor bepaalde uren.

Artikel 14: Algeheel tijdelijk verstrekingsverbod

Artikel 14 van de modelverordening bevat een tijdelijk algeheel verstrekingsverbod. De gemeenteraad kan dit artikel gebruiken om te bepalen dat er tijdens een bepaalde periode een verkoopverbod geldt voor zowel de detailhandel (bijvoorbeeld slijterijen en supermarkten, maar ook de bierkoerier) als voor horeca-inrichtingen.

De gemeenteraad zal in de verordening een nadere omschrijving moeten geven van de periode of het evenement waarvoor het tijdelijke verbod gaat gelden. Te denken valt aan 'Koninginnedag', 'De Havenfeesten', 'Carnaval', 'de Voorjaarskermis', 'de TT', 'dagen dat er betaald voetbal wordt gespeeld in Stadion Y', etcetera.

De grond van dit verbod is v.w.b. horeca-inrichtingen en slijterijen artikel 25a van de Drank- en Horecawet en v.w.b. de overige detailhandel artikel 25c van de Drank- en Horecawet.

Achtergrond

Wanneer beoogd wordt om uit volksgezondheidsoogpunt of i.v.m. de "sociale hygiëne" zowel het drinken van alcohol in horeca-inrichtingen tijdelijk te verbieden als de mogelijkheid om alcohol te kopen en ergens anders te drinken, ligt het in de rede dit artikel als grondslag te gebruiken. Indien men drooglegging van de gemeente wil i.v.m. vrees voor verstoring van de openbare orde of de veiligheid kan de gemeente/de burgemeester vanzelfsprekend gebruik maken van de bevoegdheden op grond van de Gemeentewet!

Het verdient aanbeveling een besluit een algeheel verstrekingsverbod in te stellen ruim voor het beoogde tijdstip te nemen en de belanghebbende bedrijven of diens vertegenwoordigende organisaties bij de voorbereiding van het besluit te betrekken. Het kan raadzaam zijn aan de betreffende bedrijven posters met daarop het besluit van de gemeente ter beschikking te stellen zodat het voor de klanten duidelijk is dat deze bedrijven op last van de gemeente geen alcohol mogen verkopen. Om alcoholtoerisme te voorkomen kan het raadzaam zijn het besluit af te stemmen met naburige gemeenten.

Vanzelfsprekend kan de gemeenteraad bepalen dat het tijdelijk verstrekingsverbod tijdens de nader te omschrijven periode alleen voor de horeca van toepassing is of alleen voor de detailhandel (verkoop door supermarkten, slijterijen, snackbars, bierkoeriers, etcetera). Indien dat gewenst wordt zal aan de volzin van artikel 14 toegevoegd moeten worden 'voor gebruik ter plaatse', respectievelijk 'voor gebruik elders dan ter plaatse'.

Artikel 15: Tijdelijk verstrekingsverbod in een deel van de gemeente

Artikel 15 is vrijwel identiek aan artikel 14. Het enige verschil is dat in dit artikel de gemeenteraad het deel van de gemeente of de wijk aanwijst waarvoor het verbod van toepassing is. Dat kan algemeen geformuleerd worden (bijvoorbeeld "In het Centrum" of "In Wijk Oost"), maar ook specifiek (bijvoorbeeld "Op de Markt en in de Schoolstraat").

Achtergrond

Ook bij een tijdelijk verstrekingsverbod in een deel van de gemeente is het wenselijk e.e.a. ruim van te voren te besluiten en bekend te maken. Dit verbod alleen van toepassing verklaren voor de

horeca, respectievelijk voor de detailhandelsverkoop is net als bij artikel 14 eenvoudig mogelijk door toevoeging van 'voor gebruik ter plaatse', respectievelijk 'voor gebruik elders dan ter plaatse'.

In de praktijk :

Om de jaarlijks terugkerende gevallen van comadriken door jongeren tijdens Koninginnedag te voorkomen besluit de gemeenteraad dat het Centrum geen alcohol mag worden verkocht en verstrekt.

Artikel 16: Tijdelijk verstrekingsverbod gedurende bepaalde uren

Artikel 16 van deze modelverordening bevat een tijdelijk verstrekingsverbod voor bepaalde uren. De gemeenteraad zal bij xxx de periode dan wel het evenement moeten omschrijven; de burgemeester krijgt in dit artikel de opdracht de uren aan te wijzen waarop het verbod precies zal gelden. Voor deze constructie kan gekozen worden als de gemeenteraad het lastig vindt in de verordening exact de uren vast te leggen waarop het verbod van kracht moet zijn.

Achtergrond

Er is in dit artikel niet gekozen voor de formulering: "De burgemeester kan de uren aanwijzen waarop het verboden is bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken". Dat zou op grond van de Drank- en Horecawet niet zijn toegestaan. De gemeenteraad moet immers – aldus art. 25a, tweede lid, onder a, van de Drank- en Horecawet - bij verordening de tijdsruimte aanwijzen waarvoor het verbod geldt. Gekozen is daarom voor de formulering: "Het is verboden gedurende xxx in door de burgemeester aangewezen uren bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken te verstrekken". Dan is duidelijk dat de gemeenteraad in zijn verordening de tijdsruimte aanwijst, net zoals de gemeenteraad de tijdsruimte aanwijst in artikel 14 en 15, en de burgemeester de opdracht krijgt om het verbod van de gemeenteraad te concretiseren en de uren binnen die tijdsruimte aan te wijzen waarvoor het tijdelijk verstrekingsverbod precies zal gaan gelden. Zijn besluit kan gezien worden als een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt (ABRvS, 6 maart 2002, LJN: AE0337).

Ook bij een tijdelijk verstrekingsverbod voor bepaalde uren is het wenselijk e.e.a. ruim van te voren te besluiten en bekend te maken. Dit verbod alleen van toepassing verklaren voor de horeca, respectievelijk voor de detailhandelsverkoop is net als bij artikel 14 en 15 eenvoudig mogelijk door toevoeging van 'voor gebruik ter plaatse', respectievelijk 'voor gebruik elders dan ter plaatse'.

§ 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.

De mogelijkheden om ontheffingen te krijgen van verboden/voorschriften op grond van deze verordening zien er als volgt uit:

Tabel 1: Mandatoire en facultatieve ontheffingen

	Mandatoire ontheffingen	Facultatieve ontheffingen
Permanent	Artikel 9 (als ontbreken van effectieve concurrentie wordt aangetoond)	Artikel 6 Artikel 10
Tijdelijk		Artikel 6 Artikel 7 (max. 12 dagen) Artikel 8 (max. 12 dagen) Artikel 9 (max. 12 dagen) Artikel 10

Artikel 17: Mandatoire ontheffingen

Artikel 17 regelt de mandatoire ontheffingen van het verbod om in paracommerciële inrichtingen alcohol te schenken tijdens privé-bijeenkomsten en het verbod om alcohol te schenken tijdens bijeenkomsten van derden. Als een paracommerciële rechtspersoon die zelf een kantine beheert daarom vraagt en kan aantonen dat er geen sprake is van effectieve concurrentie moet de burgemeester een ontheffing van die verboden verlenen.

Achtergrond

Artikel 9 van deze modelverordening verbiedt het paracommerciële rechtspersonen om in de kantine die zij in eigen beheer exploiteren alcoholhoudende dranken te schenken tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard of tijdens bijeenkomsten van derden. Dit kan in de dunner bevolkte gebieden van ons land tot problemen leiden. Burgers en groepen zouden bijvoorbeeld geen buurtborrel of groot feest (meer) kunnen houden in de kantine in hun woonkern/dorp, terwijl er geen commercieel alternatief voorhanden is. Soms is er immers in de wijde omgeving van een paracommerciële inrichting geen commerciële horeca-inrichting te vinden die dergelijke bijeenkomsten kan en wil verzorgen.

Daarom kan het voor gemeenten wenselijk zijn daarvoor een ontheffingsgrond in de verordening op te nemen. De gemeenteraad moet hiertoe besluiten. De Drank- en Horecawet geeft de burgemeester immers alleen maar de bevoegdheid om tijdelijke ontheffingen van deze verboden te verlenen en wel voor maximaal 12 dagen tijdens bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard (evenementen). Permanente ontheffingen van deze verboden kan de burgemeester niet verlenen.

Na de inwerkingtreding van de gewijzigde Drank- en Horecawet op 1 januari 2013 hebben gemeenten niet meer de plicht voorafgaand aan elke vergunningverlening de plaatselijke en regionale omstandigheden te onderzoeken. Daarvoor in de plaats komt de wettelijke plicht voor de gemeente een verordening te maken over paracommercie. Gezien het karakter van zo'n

paracommercie-verordening (het stellen van algemene regels voor alle paracommerciële inrichtingen) ligt het voor de hand vaste criteria in de verordening op te nemen.

Eerste lid

In het eerste lid van artikel 17 is opgenomen dat de burgemeester op aanvraag van een paracommerciële rechtspersoon ontheffing verleent (let wel niet op aanvraag ontheffing kan verlenen) van de in artikel 9 gestelde verboden indien de paracommerciële rechtspersoon kan aantonen dat in een straal van 10 km rond de paracommerciële inrichting geen commercieel horecabedrijf in staat en bereid is om de in dat artikel bedoelde bijeenkomsten te organiseren. Het is dus aan de paracommerciële rechtspersoon om te bewijzen dat de reguliere horeca in de wijde omgeving dat soort bijeenkomsten niet organiseert.

Bij het formuleren van het criterium op basis waarvan de burgemeester ontheffing moet verlenen van het verbod op alcoholverstrekking tijdens privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten van derden, kan de gemeenteraad het beste een helder vast afstandscriterium kiezen. Dit vooral vanwege het mandatoire karakter van deze ontheffing en het feit dat de paracommerciële rechtspersoon zelf moet aantonen dat er geen effectieve concurrent is.

Er is in deze modelverordening gekozen voor een formulering dat in een straal van 10 kilometer geen effectieve concurrent mag zijn. Een gemeente kan vanzelfsprekend ook kiezen voor een lokaal meer passend afstandscriterium, dat vanzelfsprekend zowel minder als meer dan 10 kilometer kan zijn.

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

In het tweede lid is bepaald dat de ontheffing, ook al is die mandatoir, niet stilzwijgend wordt verleend indien de burgemeester te laat of niet reageert op een aanvraag om een ontheffing. De *lex silencio positivo* is derhalve niet van toepassing.

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. Zie ook de toelichting met betrekking tot de keuze voor 10 kilometer bij artikel 17, lid 1.

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.

Nota Bene: De auteurs van deze modelverordening gaan er hierbij vanuit dat 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, opnieuw in de Drank- en Horecawet zal 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

In het eerste lid van artikel 20 is opgenomen dat alle oude voorschriften en beperkingen o.g.v. gemeentelijke verordeningen komen te vervallen op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe plaatselijke verordening rond paracommercie. Deze bepaling 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 rond paracommercie de oude voorschriften en beperkingen m.b.t. oneerlijke mededinging komen te vervallen. Voor paracommerciële rechtspersonen gelden dan de voor die categorie inrichtingen nieuwe gemeentelijke bepalingen. 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.