



## Aan de leden

013071

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)  
1

betreft  
modelverordening Drank- en  
Horecawet

ons kenmerk  
ECGR/U201201026  
Lbr. 12/063

datum  
11 juli 2012

*Raad*

**17 JULI 2012**

Beh. Ambt.:

Streefdat.:

Afschr.: *BdW / SA*

B.V.O.:

Geacht college en gemeenteraad,

### Inleiding

De gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) verplicht de raden bij verordening regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. De raden mogen daarbij onderscheid maken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon. Zie artikel 4 van de Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de DHW (Stb. 2012, 237).

Deze regels zijn op zichzelf geen nieuw fenomeen. In de huidige DHW is bepaald dat dergelijke regels, in de vorm van voorschriften en beperkingen, worden verbonden aan de vergunning die de paracommerciële rechtspersonen ex artikel 3 DHW nodig hebben om het horecabedrijf te kunnen uitoefenen. Die voorschriften en beperkingen worden dus overgeheveld van de vergunning (die blijft bestaan) naar een algemene regel.

Naast de verplichte medebewindverordening op grond van artikel 4 DHW maakt de gewijzigde wet nog meer (niet verplichte) medebewindbepalingen mogelijk. De bijgaande modelverordening bevat de medebewindbepalingen die zijn gebaseerd op de artikelen 25a, 25b en 25c van de DHW. Deze bepalingen zien niet op paracommerciële horeca, maar dienen om onverantwoorde verstrekking van alcohol aan in het bijzonder jongeren tegen te gaan.

Bij het opstellen van deze modelverordening hebben wij een groot aantal belanghebbende organisaties geraadpleegd. Bij het opstellen hebben wij een groot aantal belanghebbende organisaties geraadpleegd. Hun opmerkingen hebben we verwerkt, rekening houdend met de uitgangspunten van de wetswijziging.

**Gemeente Woerden 12.013071**



Registratiedatum:

18/07/2012

Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:

De gewijzigde DHW treedt naar verwachting op 1 januari 2013 in werking. Vanaf die datum hebben de raden nog een jaar de tijd om de verplichte verordening voor de paracommerciële horecabedrijven vast te stellen (artikel III, eerste lid, van de Wet tot wijziging van de DHW).

De VNG betreurt het overigens dat in de gewijzigde Drank- en Horecawet niet is neergelegd dat de leeftijd waarop met alcohol verstrekt mag krijgen niet is verhoogd naar 18 jaar. Wij zullen daarvoor blijven pleiten.

### **Implementatie van dit model**

Deze modelbepalingen hebben de vorm van een wijzigingsverordening van de model-APV. Daardoor wordt een nieuwe afdeling aan hoofdstuk 2 van de model-APV toegevoegd. Het gaat hier om een medebewindsverordening met als grondslag de artikelen 4 en 25a, 25b, 25c en 25d van de DHW. Deze grondslag staat vermeld in de aanhef van de wijzigingsverordening. Na vaststelling van de wijzigingsverordening door de raad en publicatie daarvan wordt de geconsolideerde versie van de APV gepubliceerd. Dat de grondslag van de nieuwe afdeling een andere is dan de rest van de APV blijft bekend doordat de wijzigingsverordening is gepubliceerd. En uiteraard is dit ook vermeld in de toelichting bij dit nieuwe onderdeel van de model-APV.

Het model geeft voor elk artikel verschillende alternatieven. In de (artikelgewijze) toelichting vindt u daarover meer.

Zoals bekend bestaat de APV voor het overgrote deel uit autonome bepalingen. Toch stellen we voor, in overleg met de klankbordgroep van gemeenteambtenaren die bij de opstelling van dit model betrokken was, deze medebewindbepalingen in de model-APV op te nemen. Voor veel gemeenten is dit het meest praktisch. Zij hebben al bepalingen over horeca in de APV opgenomen (horeca-exploitatievergunning, sluitingstijden en dergelijke) en op deze manier staan al deze bepalingen bij elkaar in één verordening. Anders dan wel eens wordt aangenomen kunnen de raden alle onderwerpen in de APV regelen die zij willen, zolang zij daar maar een grondslag voor hebben. Of dit nu de autonome verordende bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is, of een medebewindsbevoegdheid zoals in dit geval, doet daarbij niet ter zake. De VNG hanteert het uitgangspunt dat als iets in de APV kan worden geregeld, dat dit dan ook gebeurt (zie aanbeveling 13 van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever). Alleen waar dat een toegevoegde waarde heeft wordt een nieuwe, losstaande verordening gecreëerd.

Gemeenten die een aparte horecaverordening hebben kunnen deze nieuwe afdeling van de model-APV (met eventuele aanpassingen) uiteraard in die verordening opnemen. Ook is het uiteraard mogelijk om alleen voor deze nieuwe bepalingen een aparte verordening op te stellen. In dat geval moet de gemeente erop letten om enkele algemene bepalingen (zoals

begripsbepalingen, aanvraag- en beslistermijnen) en slotbepalingen toe te voegen. Zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 23, van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever.

### **Geen onnodige beperkingen**

Bij het opstellen van deze modelbepalingen is als uitgangspunt genomen dat er geen onnodige beperkingen aan de paracommerciële instellingen moeten worden opgelegd. Dit is in lijn met het standpunt van de regering, die in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, blz. 10) vermeldt dat zij er van uitgaat dat de gemeenten de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht zullen nemen 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.

Verder is een belangrijk uitgangspunt dat het gaat om lokaal maatwerk. Of er sprake is van oneerlijke mededinging hangt immers sterk af van de plaatselijke situatie. In dit model worden daarom artikelen en artikeleden aangeboden die nog niet concreet zijn ingevuld, soms ook in diverse varianten, waar de raden uit kunnen kiezen of die zij als inspiratiebron kunnen gebruiken. Het is immers niet mogelijk alle plaatselijke situaties te overzien en in één enkel model op te nemen. Bij de invulling door de gemeenteraden is het van belang dat er alleen regels worden gesteld als er in de lokale situatie inderdaad sprake is van *oneerlijke* mededinging. Het is niet mogelijk om beperkingen op te leggen die *iedere* mededinging met de reguliere horeca tegengaan; dan zouden de raden buiten de bevoegdheidsgrondslag van de DHW treden. Dat heeft dan tot gevolg dat dergelijke bepalingen niet rechtsgeldig zijn en door de bestuursrechter opzij gezet zullen worden.

De gewijzigde DHW verplicht niet om de bestaande afspraken die zijn neergelegd in voorschriften bij de vergunningen voor de paracommerciële instellingen te herzien. Wel is het belangrijk dat er op lokaal niveau goed bediscussieerd wordt of de huidige situatie goed werkt. Als dat het geval is, kunnen de bestaande afspraken verwerkt worden in de verordening. De wetswijziging verplicht immers alleen om datgene wat voorheen per vergunning geregeld was, nu te vertalen in een algemeen verbindend voorschrift. De handreikingen die verschillende belangengroepen gepubliceerd hebben zijn nog steeds bruikbaar, zoals het model-Bestuursreglement van NOC\*NSF, Alcohol in Sportkantines.

Ook bij de artikelen ter uitwerking van artikel 25a t/m 25c van de gewijzigde DHW geldt dat zij alleen moeten worden overgenomen als ze echt nodig zijn. Het gaat hier om bepalingen die de verkoop van alcohol tijdens bijvoorbeeld evenementen aan banden kunnen leggen of helemaal verbieden, en om het koppelen van de sluitingstijden van de horeca aan de toegangsleeftijden van het horecapubliek. Bij de voorstellen aan de raad zal goed moeten worden gemotiveerd of deze bepalingen echt nodig zijn. Dit ook met het oog op de toezichtslasten. Verder kunnen deze bepalingen zeer beperkend zijn voor het bedrijfsleven.

We hebben geen modelbepalingen opgenomen ter uitwerking van artikel 25d (voor wat betreft het

teghengaan van stuntprijzen in de horeca) en artikel 26, tweede lid van de DHW (aanvraagformulieren voor aanvullende vragen, al dan niet elektronisch). De reden om geen bepaling over stuntprijzen op te nemen is de volgende. Om te kunnen bepalen of er sprake is van stuntprijzen moeten gemeenten kunnen aantonen welke prijzen er gewoonlijk worden gevraagd in een bepaald verkooppunt. Daarvoor moeten de verschillende prijzen voor langere tijd zijn bijgehouden. Dat vergt veel inspanning en levert zodoende veel toezichtslasten voor de gemeente op. Wij raden daarom af een dergelijke bepaling op te nemen.

Wat het opnemen van formulieren betreft: dat is zo zeer maatwerk dat het niet mogelijk is om dat in een modelverordening te doen. Als een gemeenteraad van de mogelijkheid gebruik wil maken raden we aan om een artikel op te nemen waarin wordt verwezen naar een genummerde bijlage bij de APV waarin dat formulier is opgenomen.

### **Andere modelverordeningen**

Door het Bureau Eerlijke Mededinging (BEM) is in november 2011 een eigen modelverordening uitgebracht. Dit model is zonder onze inbreng tot stand gekomen. De gemeenten kunnen dit model natuurlijk gebruiken als naslag. Doordat de BEM-verordening inhoudelijk is ingevuld, sluit zij echter niet aan bij de uitgangspunten van de gewijzigde DHW, namelijk dat op lokaal niveau de afweging gemaakt moet worden. Daardoor valt ook niet uit te sluiten dat de BEM-verordening in veel gevallen verder gaat dan nodig om oneerlijke mededinging tegen te gaan. In ieder geval wordt niet met cijfers of onderzoeksresultaten onderbouwd waarom die regels in alle gevallen nodig zouden zijn om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Daarmee gaat het BEM-model naar onze mening de verordende bevoegdheid die in de gewijzigde DHW is gecreëerd te buiten. Dat zou dan gevolgen hebben voor de rechtsgeldigheid van die bepalingen; zie hiervoor onder het kopje "geen onnodige beperkingen".

Daarnaast voldoet de BEM-verordening niet aan de (juridische kwaliteits)eisen die de VNG hanteert voor de eigen modellen en is de BEM-verordening op punten juridisch onhoudbaar. Bijvoorbeeld wat betreft het nader inkaderen van de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester: de burgemeester heeft deze bevoegdheid reeds op grond van de wet, deze kan daardoor niet door de raad worden ingeperkt. Ook sluit de BEM-verordening niet aan bij wat de gemeentelijke klankbordgroep van de VNG voor ogen had.

Het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid heeft medio juni 2012 samen met drie regionale alcoholpreventieprojecten ook een eigen modelverordening uitgebracht. Met de projectgroep die dit model heeft opgesteld is wel contact geweest, maar een grondige inhoudelijke toets door de VNG heeft niet plaatsgevonden. De insteek van het model van STAP is meer preventiegericht dan het VNG-model.

### **Overige gevolgen van de wijziging van de DHW**

- Overgangsrecht reguliere drankvergunningen: vergunningen op grond van artikel 3 DHW worden als de wetwijziging van kracht is geworden niet meer verleend door het college van B&W, maar door de burgemeester. Dat betekent niet dat alle bestaande vergunningen vervallen en opnieuw verleend moeten worden. Dat het bevoegd gezag verandert op de datum van inwerkingtreding brengt niet mee dat daarmee de bestaande vergunningen zijn vervallen.
- Overgangsrecht m.b.t. de drankvergunningen voor paracommerciële instellingen: de voorwaarden en beperkingen die op grond van het oude artikel 4 DHW aan de drankvergunning van een paracommerciële instelling waren verbonden, vervallen op het tijdstip dat de verordening op grond van het nieuwe artikel 4 DHW van kracht wordt. De burgemeester verstrekt de paracommerciële instelling zo nodig een gewijzigde vergunning. Zie artikel III, tweede en vierde lid van de wijzigingswet (Stb. 2012, 237).
- Leges. Als de gemeente leges wil kunnen heffen voor de ontheffing die de burgemeester verleent op grond van artikel 4, vierde lid, van de DHW, dan moet deze worden opgenomen in de gemeentelijke legesverordening. In de model-legesverordening van de VNG staan de horecabepalingen in artikel 3.1. De melding van artikel 30a DHW (nieuw) zou hier ook nog aan kunnen worden toegevoegd.
- Overgang van het toezicht naar de gemeenten. Om de gemeenten hierbij behulpzaam te zijn en van informatie te voorzien heeft de NVWA een Expertisecentrum ingericht en een helpdesk opgezet. Deze vindt u hier: <http://www.handhavingdhw.nl>. Ook vindt u hier informatie over het toepassen van de bestuurlijke boete.

### **Bekostiging overgang toezicht.**

De overgang van het toezicht brengt voor de gemeenten kosten met zich mee. Het is gebruikelijk dat gemeenten de kosten die voortvloeien uit wijziging van de regelgeving, in het gemeentefonds krijgen vergoed. De VNG heeft zich vanaf het begin van het verandertraject ingespannen voor een passende financiële compensatie voor de gemeenten. Deze inspanningen hebben helaas niet tot het gewenste resultaat geleid. Tot op het hoogste bestuurlijke niveau heeft de VNG met het vorige kabinet gesproken over de noodzaak tot een passende financiële combinatie. Het kabinet bleef volharden in zijn mening dat in het accres van het gemeentefonds 2007-2011 voldoende middelen beschikbaar waren om de kosten voor de DHW op te vangen. Wij zien thans geen reële mogelijkheid om die beslissing terug te draaien. Wij zijn ons bewust dat gemeenten hierdoor in een lastige positie worden gemanoeuvreerd, niet in de laatste plaats omdat in gemeentefondscirculaires nooit is bericht over de bestemming van het accres voor een zaak als deze. Dit in tegenstelling tot de informatie die de gemeenten toentertijd ontvingen over de gewenste aanwending van € 280 miljoen van het accres 2007-2011 voor onderwijs, armoedebeleid en jeugdbeleid.

## **Wijze van totstandkoming van deze modelverordening**

### **Reacties belangenverenigingen.**

Een concept van de modelverordening hebben we besproken met de volgende belangenverenigingen:

- Koninklijke Horeca Nederland (KHN)
- Bureau Eerlijke Mededinging (BEM)
- Landelijke Kamer van Verenigingen (van studenten)
- Vereniging Dorspauzen
- Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk
- Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals
- Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties
- Nederlandse Museumvereniging
- NOC\*NSF

In het hierna volgende geven we in het kort de standpunten weer en vermelden we hoe we deze verwerkt hebben.

Alle deelnemers aan het overleg onderschreven het standpunt van de VNG en van de regering dat er alleen regels moeten worden gesteld als dat nodig is; wat betreft de paracommerciële horecabedrijven alleen als er sprake is van oneerlijke mededinging. Verder onderschreven allen het uitgangspunt dat er geen aanleiding of reden is voor gemeenten om bestaande afspraken – nu in de vorm van voorschriften aan de vergunningen – te veranderen, als die op lokaal niveau goed werken.

#### *BEM en KHN*

BEM en KHN verschillen met de VNG van mening over de uitgangspunten van de modelverordening. BEM en KHN zijn er voorstander van dat de VNG bepaalde schenktijden aan de leden aanbeveelt via deze modelverordening. Wij zijn van mening dat dat alleen al niet kan omdat de bestaande afspraken per gemeente kunnen verschillen; dat is weer een gevolg van het feit, dat de vraag of er sprake is van oneerlijke mededinging sterk afhangt van de plaatselijke omstandigheden.

BEM is het er verder niet mee eens dat wij de modelverordening in de vorm van een nieuwe afdeling van de APV, en wel in hoofdstuk 2 (openbare orde) hebben gegoten. Wij zijn het niet eens met BEM dat in de APV en/of in hoofdstuk 2 alleen zaken zouden mogen worden geregeld die op openbare orde betrekking hebben. Het is geheel aan de gemeenteraad om te kiezen hoe hij de verplicht voorgeschreven regels op grond van artikel 4, eerste lid DHW vormgeeft.

BEM verwijst verder naar de modelverordening die het zelf heeft opgesteld. Op dit model zijn we hiervoor al ingegaan onder het kopje "Andere modelverordeningen".

### *Culturele instellingen*

De Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals, de vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties en de Nederlandse Museumvereniging benadrukten het belang van de horecafunctie bij het verwerven van inkomsten. Van paracommerciële rechtspersonen die subsidie ontvangen wordt tegenwoordig steeds meer verwacht dat ze om voor subsidie in aanmerking te komen zelf ook inkomsten verwerven. In het algemeen gesproken wordt van culturele instellingen ondernemerschap verwacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de brief 'Cultureel ondernemersklimaat' van de Federatie Cultuur naar staatssecretaris Zijlstra van OCW d.d. 14 mei 2012 en de beleidsbrief "Programma Ondernemerschap Cultuur" van de staatssecretaris d.d. 31 mei 2012. Onnodige inperking van de schenktijden staat haaks op deze uitgangspunten. De VNG adviseert daarom de schenktijden voor deze categorie zo ruim mogelijk te houden, waarbij het voorkomen van oneerlijke mededinging uiteraard wel uitgangspunt blijft. Bij filmtheaters, schouwburggen en musea kunnen de schenktijden ruim gesteld worden omdat er nauwelijks kans is op concurrentie door de geringe alcoholbehoefte van het publiek. Bovendien hebben deze instellingen primair van de reguliere horeca afwijkende specifieke activiteiten en ruimten. Bij de poppodia doen al te krappe schenktijden afbreuk aan de aantrekkelijkheid van de instelling, terwijl er aanwijzingen zijn dat ook deze schenktijden nauwelijks invloed hebben op de concurrentie met de reguliere horeca. De aanwezigheid van poppodia kan zelfs een stimulans vormen voor de omliggende horeca.

Wel is het zo dat het zelf verwerven van inkomsten door culturele instellingen die rechtspersonen in een lastige positie kan brengen; ze kunnen de fiscale voordelen die verbonden zijn aan de paracommerciële status verliezen als ze te veel commerciële activiteiten gaan ontplooiën. Dat kan in voorkomend gevallen strijd opleveren met het vigerende bestemmingsplan als de horeca-activiteiten zo langdurig worden dat er geen sprake meer is van ondersteunende horeca. We adviseren de gemeenten voor deze culturele instellingen een integraal beleid te voeren in die zin dat ze de verordening voor de paracommerciële horeca, de subsidieverstrekking en het bestemmingsplan op dit onderwerp goed op elkaar aansluiten. Zo worden conflicten in de lokale praktijk voorkomen en wordt tevens voorkomen dat instellingen in een spagaat raken.

### *Overige belangenorganisaties*

De opmerkingen van de Landelijke Kamer van Verenigingen (LKV) betroffen de definities van studentenverenigingen en studentensportverenigingen en het karakter van afstudeerborrels. Het Landelijk dorpschouwenoverleg benadrukte de rol van dorpschouwen op het platteland en het vaak ontbreken van reguliere horeca, waardoor er geen oneerlijke concurrentie ontstaat en er geen reden is de schenktijden te beperken of bijeenkomsten te verbieden.

De Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk corrigeerde enkele fouten in de concepttekst.

Met NOC\*NSF hebben we van gedachten gewisseld over de invulling van het artikel over schenktijden voor sportkantines zodanig dat rekening gehouden kan worden met de tijdstippen van competities, die per tak van sport kunnen verschillen.

Al deze opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen.

### **VNG-commissies**

Een concept van de modelverordening is voorgelegd aan de VNG-commissies Gemeenterecht, Onderwijs, Cultuur en Sport, Bestuur en Veiligheid, en Gezondheid en Welzijn.

Alle commissies stemden in met de gekozen opzet. De commissies Gemeenterecht en Welzijn en Gezondheid drongen erop aan in de ledenbrief het VNG-standpunt over de modelverordeningen van de BEM te verwoorden. Dat is gebeurd. Verder hebben de opmerkingen vanuit de commissies tot aanpassingen van het model geleid of zijn ze verwerkt in deze ledenbrief.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans  
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder brieven.



## MODELVERORDENING AFDELING 8A MODEL-APV: BIJZONDERE BEPALINGEN OVER HORECABEDRIJVEN ALS BEDOELD IN DE DRANK- EN HORECAWET.

De raad van de gemeente.....

gelet op (de) artikel (en) 4, eerste tot en met derde lid, (en 25a, 25b, 25c en 25d) van de Drank- en Horecawet;

besluit vast te stellen de volgende wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening ...:

### ARTIKEL I

Na afdeling 8 van Hoofdstuk 2 van de Algemene Plaatselijke Verordening ... wordt een afdeling ingevoegd, luidend:

## AFDELING 8A BIJZONDERE BEPALINGEN OVER HORECABEDRIJVEN ALS BEDOELD IN DE DRANK- EN HORECAWET

### *Alternatief 1*

#### **Artikel 2:34a schenktijden paracommerciële rechtspersonen**

Paracommerciële rechtspersonen verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank gedurende de periode beginnende met ... uur voor aanvang en eindigende met ... uur na beëindiging van activiteiten die passen binnen de statutaire doelomschrijving van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon.

### *Alternatief 2*

#### **Artikel 2:34a schenktijden paracommerciële rechtspersonen**

1. Paracommerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van sportieve aard verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
  - a. maandag tot en met vrijdag na ... uur en tot ... uur;
  - b. zaterdag na ... uur en tot ... uur; en
  - c. zondag na ... uur en tot ... uur.
2. Voor zover er bij paracommerciële rechtspersonen als bedoeld in het eerste lid verenigings- of wedstrijdactiviteiten plaatsvinden die eindigen tijdens de laatste ... uur vóór het verlopen of na afloop van de in dat lid genoemde schenktijden, is het deze paracommerciële rechtspersonen toegestaan, in aanvulling op de schenktijden genoemd in dat lid, alcoholhoudende drank te verstrekken tot ... uur na beëindiging van deze activiteiten.
3. Paracommerciële rechtspersonen waarbij het faciliteren van sociale interactie direct voortvloeit uit de doelstellingen, zoals studentenverenigingen, studentensportverenigingen [*en dorpshuizen*], verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank na ... uur en tot ... uur.
4. Overige paracommerciële rechtspersonen verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank gedurende de periode beginnende met ... uur voor aanvang en eindigende met ... uur na beëindiging van activiteiten die passen binnen de statutaire doelomschrijving van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon.

### *Alternatief 1*

#### **Artikel 2:34b bijeenkomsten bij paracommerciële rechtspersonen**

Paracommerciële rechtspersonen verstrekken geen alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn wanneer dit leidt tot oneerlijke mededinging.

### *Alternatief 2*

#### **Artikel 2:34b bijeenkomsten bij paracommerciële rechtspersonen**

1. Paracommerciële rechtspersonen verstrekken alcoholhoudende drank tijdens per jaar ten hoogste:

- a. ... bijeenkomsten van persoonlijke aard;
  - b. ... bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.
2. De paracommerciële rechtspersoon doet uiterlijk ... weken [werkdagen] vóór een bijeenkomst als bedoeld in het eerste lid hiervan melding aan de burgemeester.

**Artikel 2:34c beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven**

1. Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet sterke [of alcoholhoudende] drank te verstrekken:
  - a. in inrichtingen gelegen in de volgende gebieden:
    - 1° ...;
    - 2° ...;
  - b. in inrichtingen van de volgende aard:
    - 1° ...;
    - 2° ...;
  - c. gedurende de volgende tijdsruimten:
    - 1° van ... tot en met ...;
    - 2° van ... tot en met ...;
2. De burgemeester kan een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet beperken tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.

**Artikel 2:34d beperkingen voor andere detailhandel dan slijtersbedrijven**

Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet zwak-alcoholhoudende drank te verstrekken vanuit locaties als bedoeld in artikel 18, tweede lid, of artikel 19, tweede lid, onder a, van de Drank- en Horecawet:

- a. gedurende de volgende tijdsruimten:
  - 1° van ... tot en met ...;
  - 2° van ... tot en met ...;
- b. in de volgende gebieden:
  - 1° ...;
  - 2° ...

*Alternatief 1*

**Artikel 2:34e koppeling toegang aan leeftijden**

1. Het is verboden personen jonger dan ... jaar toe te laten in horecalokaliteiten en op terrassen na .... uur op zondag tot en met donderdag en na ... uur op vrijdag en zaterdag.
2. De leeftijd van degene die wenst te worden toegelaten wordt bepaald op de in artikel 20, vierde lid, van de Drank- en Horecawet bedoelde wijze.

*Alternatief 2*

**Artikel 2:34e koppeling toegang aan leeftijden**

1. Het is verboden personen jonger dan ... jaar toe te laten in horecalokaliteiten en op terrassen die een ontheffing hebben van de sluitingstijden als bedoeld in artikel 2:29, derde lid.
2. De leeftijd van degene die wenst te worden toegelaten wordt bepaald op de in artikel 20, vierde lid, van de Drank- en Horecawet bedoelde wijze.

*Alternatief 3*

**Artikel 2:34e koppeling toegang aan leeftijden**

1. Het is verboden personen jonger dan ... jaar toe te laten in horecalokaliteiten en op terrassen die zijn gelegen in de volgende gebieden:
  - a. ...;
  - b. ....

2. *De leeftijd van degene die wenst te worden toegelaten wordt bepaald op de in artikel 20, vierde lid, van de Drank- en Horecawet bedoelde wijze.*

*Alternatief 4*

**Artikel 2:34e koppeling toegang aan leeftijden**

1. *Het is verboden personen jonger dan ... jaar toe te laten in horecalokaliteiten en op terrassen waar ....*
2. *De leeftijd van degene die wenst te worden toegelaten wordt bepaald op de in artikel 20, vierde lid, van de Drank- en Horecawet bedoelde wijze.*

**Artikel 2:34f verbod happy hours**

*Ter bescherming van de volksgezondheid en 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 desbetreffende horecalokaliteit op of het desbetreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd.*

**ARTIKEL II**

Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum waarop het voorstel van wet strekkende tot wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten (32 022) kracht van wet krijgt. Indien deze verordening niet bekendgemaakt is op de dag voorafgaand aan deze datum treedt deze verordening in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

## Toelichting

### *Algemeen*

#### **Inleiding**

Dit model bevat medebewindbepalingen die zijn gebaseerd op de artikelen 4, 25a, 25b, 25c en 25d van de Drank- en Horecawet (DHW). Het heeft de vorm van een wijzigingsverordening waarmee een nieuwe afdeling 8A wordt ingevoegd in de model-APV. Zoals bekend bestaat de APV voor het overgrote deel uit autonome bepalingen. Er is voor gekozen om deze medebewindbepalingen toch in de model-APV op te nemen, omdat dit voor veel gemeenten het meest praktisch is. Zij hebben al bepalingen over horeca in de APV opgenomen (horeca-exploitatievergunning, sluitingstijden en dergelijke) en op deze manier staan al deze bepalingen bij elkaar in één verordening. Gemeenten die een aparte horecaverordening hebben kunnen deze nieuwe afdeling (met eventuele aanpassingen) uiteraard in die verordening opnemen. Ook is het mogelijk om hiervoor een aparte verordening vast te stellen, waaraan dan uiteraard algemene bepalingen en slotbepalingen moeten worden toegevoegd als dit model daarvoor wordt gebruikt.

De regels met betrekking tot de paracommerciële horecabedrijven dienen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, nr 3, blz. 10) staat dat de regering er van uitgaat dat de gemeenten de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht zullen nemen 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. Bij de invulling van dit model door de gemeenteraden is het van belang dat er alleen regels worden gesteld als er in de lokale situatie inderdaad sprake is van *oneerlijke* mededinging. Het is niet mogelijk om beperkingen op te leggen die *iedere* mededinging met de reguliere horeca tegengaan; dan zouden de raden buiten de bevoegdheidsgrondslag van de DHW treden.

#### **Bestuurlijke boete, strafbaarstelling, bestuursdwang**

In de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 2008/2009, 32 022) staat op pagina 51 vermeld dat aan de bestaande arrangementen niets verandert als het gaat om de afbakening tussen bestuursrechtelijke handhaving via *bestuurlijke boeten* en *strafrechtelijke handhaving* via de Wet op de economische delicten (WED). "Uitgangspunt is en blijft dat de handhaving van de DHW zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boeten. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM om via de WED af te doen: de WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zolang dit duale stelsel bestaat heeft deze situatie zich nog geen enkele keer voorgedaan. We mogen constateren dat tot op heden het duale stelsel in het kader van de DHW probleemloos functioneert.", aldus de MvT.

De grondslag voor het opleggen door de burgemeester van een bestuurlijke boete voor overtreding van onder meer op deze modelbepalingen gebaseerde bepalingen is artikel 44a van de DHW. Op grond van datzelfde artikel 44a kan de burgemeester ook voor overtreding van een aantal andere bepalingen uit de DHW een bestuurlijke boete opleggen. Informatie over de toepassing van de bestuurlijke boete vindt u op de website van het Expertisecentrum handhaving DHW van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, <http://www.handhavingdhw.nl>, onder FAQ.

Overtredingen van de voorschriften uit afdeling 8a van de model-APV zijn strafbaar als overtredingen op grond van artikel 2, vierde lid, juncto artikel 1, onder 4<sup>o</sup>, van de WED. De desbetreffende artikelen

van afdeling 8a van de model-APV dienen dus niet in de opsomming van overtredingen in hoofdstuk 6 van de APV te worden opgenomen.

In artikel 44 van de DHW is bepaald dat de Minister en de burgemeester *bestuursdwang* kunnen toepassen ter handhaving van de verplichting om een toezichthouder alle medewerking te verlenen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb).

### **Toezichthouders**

De toezichthouders worden benoemd door de burgemeester. Zij kunnen worden vermeld in artikel 6:2 van de model-APV. Op grond van artikel 42 van de DHW hebben zij de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als de toezichthouder vermoedt dat daar alcoholhoudende drank wordt verstrekt of als dat daadwerkelijk gebeurt.

Tot 12 maanden na inwerkingtreding van artikel 41 van de gewijzigde DHW kan de burgemeester ook ambtenaren van de NVWA inzetten, naast de eigen gemeentelijke toezichthouders, voor het toezicht op de naleving van de artikelen 20 en 45 van de DHW. Zie artikel V van de wijzigingswet (Stb. 2012, 237).

### **Definities**

De begripsbepalingen uit de DHW werken door in de op de DHW gebaseerde regelgeving en dienen dus niet herhaald te worden. Met betrekking tot afdeling 8a van de model-APV zijn de volgende van belang.

- Alcoholhoudende drank: de drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumepercent uit alcohol bestaat.
- Horecabedrijf (komt in dit model overigens alleen in een opschrift voor): de activiteit die bestaat uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.  
In afdeling 8 van deze model-APV (toezicht op openbare inrichtingen) wordt de term horecabedrijf niet gebruikt, maar de term openbare inrichting. Uit de definitie in artikel 2:27 van deze model-APV blijkt dat onder openbare inrichtingen niet alleen horecabedrijven als bedoeld in de DHW vallen, maar ook bedrijven waar alleen alcoholvrije drank wordt geschonken, of rookwaar voor gebruik ter plaatse wordt versterkt (coffeeshops), of zwak-alcoholhoudende drank om mee te nemen wordt verkocht (snackbars en dergelijke). Op de horecabedrijven in de zin van de DHW is dus zowel afdeling 8 als afdeling 8a van de model-APV van toepassing.
- Horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.
- Inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte.
- Paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf.
- Sterke drank: de drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumenpercenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn.
- Slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen.

- Zwak-alcoholhoudende drank: alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank.

### *Artikelsgewijze toelichting*

#### **Artikel 2:34a: Schenktijden paracommerciële rechtspersonen**

Volgens artikel 4, derde lid, van de DHW moeten er in elk geval regels worden gesteld voor o.m. schenktijden ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. In de verordening kan daarbij onderscheid gemaakt worden naar de aard van de rechtspersoon. In deze modelbepalingen is als eerste alternatief een bepaling opgenomen zonder een dergelijk onderscheid. Daar is geen verdere toelichting bij nodig.

In het tweede alternatief is wat de schenktijden betreft onderscheid gemaakt tussen 3 categorieën: 1. sportclubs; 2. studentenverenigingen, studentensportverenigingen en dorpshuizen; 3. overige paracommerciële rechtspersonen.

#### *1. Sportverenigingen (artikel 2:34a van alternatief 2, eerste en tweede lid)*

Sportverenigingen hebben op dit moment in hun vergunning al eigen schenktijden die per club overgenomen worden in hun Bestuursreglement, waarvoor NOC\*NSF een model ("Alcohol in sportkantines") heeft ontwikkeld. Dit doet recht aan de lokale situatie met betrekking tot de reguliere horeca en aan de situatie van de desbetreffende sportvereniging. De modelbepaling is zo geformuleerd dat de bestaande situatie gehandhaafd kan worden. In het eerste lid worden als uitgangspunt de "vaste" schenktijden voor de sportclubs vermeld. In het tweede lid kan dit worden verfijnd in die zin dat als er verenigings- of wedstrijdactiviteiten zijn die eindigen vlak voor of na afloop van de vaste schenktijd, die schenktijd met een bepaalde, in de verordening vast te leggen tijd, kan worden verlengd. Uit ABRS 29-10-2003, LJN: AM5479 blijkt dat onder verenigings- of wedstrijdactiviteiten geen bestuursvergaderingen zijn te rekenen. Trainingen en toernooien vallen hier uiteraard wel onder.

De raad kan ervoor kiezen in dit artikellid de verenigingsactiviteiten niet te vermelden. Dan blijft de verruiming van de schenktijden beperkt tot wedstrijden, al dan niet in competitieverband, en geldt de verruiming niet voor bijvoorbeeld spelletjesavonden en feesten voor de eigen leden.

Het tweede lid oogt gecompliceerd, maar geeft een sluitende bepaling die aansluit op het eerste lid. Een concreet voorbeeld: stel dat op grond van het eerste lid bijvoorbeeld op zaterdagavond alcohol mag worden geschonken tot 24.00 uur, en dat in het tweede lid op beide stippelijntjes "twee uur" is ingevuld. Als er dan op die zaterdagavond een competitie aan de gang is die tot 23.00 uur duurt, dan mag er nog doorgeschonken worden tot 2 uur na beëindiging van de competitie: tot 01.00 uur dus. De competitie eindigt in dit voorbeeld immers binnen de "twee uur vóór het verlopen van de schenktijden".

Als in hetzelfde voorbeeld de competitie om 0.30 uur is afgelopen, dan valt dat binnen de "twee uur na afloop van de schenktijden", en mag er ook doorgeschonken worden tot 2 uur na afloop van de competitie: in dit voorbeeld tot 02.30 uur. Uiteraard kan er op de stippelijntjes ook een andere tijdsduur worden ingevuld, en kunnen ze onderling verschillen.

In het modelbestuursreglement van NOC\*NSF wordt bij de schenktijden nog onderscheid gemaakt tussen leden en niet-leden van de sportvereniging. Hier is dit onderscheid niet overgenomen, omdat dit naar verwachting niet bijdraagt aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie en het in elk geval niet opweegt tegen de toename van de complexiteit van het toezicht, zowel voor de gemeente als voor de sportclub zelf. Dat laat uiteraard onverlet dat een dergelijk onderscheid in het bestuursreglement van een sportclub wel kan worden neergelegd.

Overigens worden in het modelbestuursreglement van NOC\*NSF nog veel andere zaken geregeld, die niet te maken hebben met het tegengaan van oneerlijke mededinging maar wel met de volksgezondheid en met name de bescherming van de jeugd.

#### *2. Studenten(sport)verenigingen, dorpshuizen (artikel 2:34a, derde lid)*

Een studentenvereniging is een vereniging voor en door studenten aan het hoger onderwijs, waarbij minstens 80 % van de leden student is of is geweest. Over het algemeen heeft een studentenvereniging onder andere ten doel het bevorderen van de sociale interactie tussen de leden en de bezoekers. Andere doelstellingen zijn het bevorderen van sociale interactie van de leden met andere studenten en het werven van nieuwe leden. Bij een studentensportvereniging geldt naast deze doelstellingen ook het bevorderen van de sportiviteit. Bij beide soorten verenigingen is gezelligheid een prominent onderdeel van de hoofdactiviteiten. De studentensportverenigingen vallen daardoor niet onder artikel 2:34a lid 1, maar onder artikel 2:34a lid 3.

Bij dit soort paracommerciële rechtspersonen is het faciliteren van de sociale interactie tussen de leden of de bezoekers een onmisbaar aspect van de wijze waarop de doelstelling wordt gerealiseerd; het vormt daardoor een belangrijk onderdeel van de activiteiten. Bij studentenverenigingen is dat samenkomen van de leden onder elkaar in het eigen pand of op de eigen sportclub: de clubborrel. De aanwezigheid van reguliere horeca heeft daarop geen invloed. Van oneerlijke concurrentie zal daardoor niet of nauwelijks sprake zijn.

Ook bij dorpshuizen is de sociale interactie tussen de bezoekers een belangrijk onderdeel van de activiteiten. In gemeenten op het platteland vervullen dorpshuizen vaak de rol van verlengde huiskamer. Vaak is daar ook geen reguliere horeca in de omgeving aanwezig, of geen reguliere horeca die een reëel alternatief biedt, zodat er geen sprake is van oneerlijke mededinging door dergelijke dorpshuizen. Dan is er geen aanleiding om aan dergelijke dorpshuizen strikte beperkingen op te leggen.

In ABRs 22 juli 2009, LJN: BJ3403 en ABRs 22 juli 2009, LJN: BJ3399 wees de Afdeling er op dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4, eerste lid, van de DHW valt af te leiden dat de omstandigheden waarop in deze bepaling wordt gedoeld, in het bijzonder betrekking hebben op het aantal in de omgeving van de desbetreffende instelling aanwezige reguliere horecaondernemingen en de mate waarin deze aan de bestaande vraag naar horecadiensten kunnen voldoen (Kamerstukken II 1988/89, 21128, nr. 3, blz. 7). Uit die geschiedenis valt geen in aanmerking te nemen afstandscriterium af te leiden, aldus de Afdeling. Deze zaken gingen uiteraard over de DHW zoals deze luidde vóór de wetwijziging m.b.t. de paracommercie, maar de essentie van artikel 4 (beperkingen voor paracommerciële rechtspersonen met het oog op tegengaan van oneerlijke mededinging) is niet veranderd.

Overigens wordt bij het voorgaande niet gedoeld op buurthuizen in grotere plaatsen met een redelijk tot groot aanbod aan reguliere horeca. Deze buurthuizen vervullen ongetwijfeld ook een belangrijke functie op het gebied van sociale interactie tussen buurtbewoners, maar als daar alcohol wordt geschonken kan er duidelijk wél concurrentie zijn met de reguliere horeca. Als dat het geval is, is er wel aanleiding om striktere beperkingen op te leggen. Het hangt dus van de plaatselijke omstandigheden af hoe dit wordt ingevuld.

### *3. Overige paracommerciële rechtspersonen (art 2:34a lid 4)*

Bij deze paracommerciële rechtspersonen kan gedacht worden aan filmtheaters, concertzalen, schouwburgen, musea en dergelijke.

Hierbij vallen de schenktijden gemakkelijk te koppelen aan de activiteiten waarvoor deze rechtspersonen in het leven geroepen zijn. Bij schouwburgen valt daaronder overigens vaak een breed programma aan culturele activiteiten; zie ook hierna bij artikel 2:34b.

Het is twijfelachtig of hier veel concurrentie optreedt met de reguliere horeca. Bezoekers zullen na een voorstelling of na het museumbezoek meestal een drankje drinken en dan naar een café of restaurant, dus de reguliere horeca gaan, of naar huis. Bij poppodia ligt dat waarschijnlijk anders, maar ook bij deze categorie is het de vraag of er concurrentie met de reguliere horeca optreedt. Er zijn zelfs aanwijzingen dat de aanwezigheid van podia, waaronder poppodia, de reguliere horeca ten goede komt.

De ABRS heeft in een uitspraak van 6 september 1999 bepaald dat een schouwburg in Tilburg niet onder de definitie van paracommercieel horecabedrijf viel, omdat de hoofdactiviteit niet van sociaal-culturele aard was, maar louter van culturele aard (zaaknr. HO1.98.1692). Het ging hier om een culturele stichting die een reguliere horecaverunning had, omdat zij door het college niet als paracommerciële instelling was aangemerkt; volgens de ABRS terecht dus. Het is de enige uitspraak in deze lijn geweest, en het is de vraag of van ieder theater of iedere schouwburg zonder meer gezegd kan worden dat deze geen activiteiten van sociaal-culturele aard maar alleen van culturele aard ontplooit. Veel zal afhangen van de activiteiten van de rechtspersoon in kwestie. Wel is duidelijk dat het moet gaan om een rechtspersoon niet zijnde een BV of NV. Als het theater, de schouwburg etcetera geen paracommerciële rechtspersoon blijkt te zijn, dan zal de instelling een reguliere horecaverunning moeten aanvragen als zij alcohol wil verstrekken. Dan komt wel het aspect aan de orde of een horecabedrijf in het bestemmingsplan ter plaatse past. Verder heeft een paracommercieel horecabedrijf fiscale voordelen die een commercieel horecabedrijf niet heeft.

### **Artikel 2:34b: bijeenkomsten**

Met bijeenkomsten van persoonlijke aard wordt bedoeld op: bijeenkomsten, waarbij meestal alcoholhoudende drank wordt genuttigd, die geen direct verband houden met de activiteiten van de desbetreffende paracommerciële instelling, zoals bruiloften, feesten, partijen, recepties, jubilea, verjaardagen, bedrijfsfeesten, koffietafels, condoleancebijeenkomsten en dergelijke. Voor zover die bijeenkomsten ook een zakelijk karakter hebben dat direct verband houdt met de activiteiten van de rechtspersoon, zoals het afscheid van de voorzitter van een vereniging, vallen deze niet onder het bereik van deze bepaling.

Bij bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn kan worden gedacht aan: activiteiten die niet verenigingsgebonden zijn. Dit doet zich voor als een paracommerciële rechtspersoon zijn kantine of een andere ruimte verhuurt aan derden om bijvoorbeeld een feest te geven (voor niet-leden van de vereniging of niet-betrokkenen bij de stichting). Ook komt het nog al eens voor dat theaters en schouwburgen hun accommodatie verhuren voor congressen. Als daarbij alcohol wordt geschonken kan er oneerlijke mededinging ontstaan met de reguliere horeca. Of dat het geval is hangt sterk af van de plaatselijke situatie; als de lokale horeca daarvoor geen passende faciliteiten te bieden heeft, zal er geen sprake zijn van oneerlijke mededinging en is er dus geen reden om beperkingen op te leggen.

Verder is van belang dat veel schouwburgen een brede programmering aan culturele activiteiten van professionals en amateurs hebben die zij op drie manieren vorm geven: door middel van uitkoopsommen, partage al dan niet met garantiebedragen en verhuringen. Deze activiteiten vallen nagenoeg altijd onder de statutaire doelstelling van de schouwburg. In dat geval is er geen sprake van bijeenkomsten als bedoeld in artikel 4, lid 3 onder b of c van de DHW en zijn ze daarom zonder meer toegestaan. Als ze niet onder de statutaire doelstelling vallen hoeft er ook geen sprake te zijn van oneerlijke mededinging, namelijk als de reguliere horeca hiervoor geen faciliteiten biedt. Ook dan is er geen reden hieraan beperkingen op te leggen.

Zoals eerder vermeld is er alleen aanleiding om beperkingen op te leggen aan deze soorten bijeenkomsten bij paracommerciële rechtspersonen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. Hiervoor zijn twee alternatieven opgenomen.

#### *Alternatief 1*

Door de formulering in alternatief 1 zijn alle bijeenkomsten die leiden tot oneerlijke mededinging verboden. Wanneer er geen sprake is of kan zijn van oneerlijke mededinging, is de bijeenkomst dus toegestaan. Dit komt er op neer dat bruiloften, feesten en dergelijke bij sportverenigingen, dorpshuizen, musea, schouwburgen en dergelijke in beginsel zijn toegestaan wanneer er geen reguliere horeca in de omgeving aanwezig is die een reëel alternatief biedt (zie ook de opmerkingen bij artikel 2:34a). Met name dorpshuizen op het platteland vervullen vaak mede door het ontbreken van reguliere



horeca een belangrijke functie bij het vieren van verjaardagen, doopfeesten, bruiloften en dergelijke. Zie ook hiervoor ook de toelichting bij artikel 2:34a, paragraaf 2.

Bij een studentenvereniging zijn borrels om leden te werven in dit alternatief ook altijd toegestaan; die gaan er immers om de potentiële nieuwe leden kennis te laten maken met de vereniging in de eigen ambiance. Dat kan per definitie niet plaatsvinden in de reguliere horeca, waardoor er geen sprake is van oneerlijke mededinging. Afstudeerborrels van leden van de vereniging zijn ook zo zeer verenigingsgebonden dat daardoor geen oneerlijke concurrentie kan optreden, ook al zijn daar niet-leden (familie en vrienden van de afgestudeerde) bij aanwezig. De afstudeerborrels worden immers gegeven als afsluiting van een periode die alles te maken heeft met de doelstellingen van de studentenvereniging, namelijk ontspanning na studie. De reguliere horeca is daarvoor geen reëel alternatief.

Alternatief 1 is geschikt voor gemeenten waar het vanwege de lokale omstandigheden duidelijk is waar wel en waar niet sprake is van oneerlijke mededinging. Het artikel is dan de meest simpele oplossing.

#### *Alternatief 2*

Dit alternatief geeft expliciet aan wat wel en niet is toegestaan qua aantal van dit soort bijeenkomsten per jaar. Bij een groter aantal treedt oneerlijke mededinging op, is het uitgangspunt. Vanwege dat uitgangspunt is het niet nodig om het openlijk aanprijzen van de toegestane bijeenkomsten te verbieden. Desgewenst kan dat wel worden toegevoegd.

Vanwege de controleerbaarheid is met het tweede lid een (zo licht mogelijke) meldplicht opgenomen. Als er geen melding hoeft te worden gedaan is het voor een gemeente, als zij constateert dat er een dergelijke bijeenkomst wordt gehouden, immers niet goed na te gaan of er dat jaar al meer van zulke bijeenkomsten zijn geweest en zo ja, hoe veel. Als de instelling een bijeenkomst niet meldt overtreedt zij in ieder geval het bepaalde in het derde lid.

#### **Bij de artikelen 2:34 a en 2:34 b: ontheffing door de burgemeester.**

Op grond van artikel 4, vierde lid, van de DHW heeft de burgemeester de bevoegdheid om voor ten hoogste 12 aaneengesloten dagen ontheffing te verlenen van de hier door de raad gestelde regels voor schenktijden en voor de verschillende soorten bijeenkomsten. Het gaat om bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Uit deze bewoordingen van de wet blijkt dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Te denken valt aan kampioenschappen en dergelijke grotendeels onvoorziene gebeurtenissen, maar het kan ook gaan om feestelijkheden die wel te voorzien zijn, zoals carnaval en Koninginnedag.

Omdat de burgemeester deze bevoegdheid rechtstreeks aan de wet ontleent, kan de raad hier verder geen beperkingen aan stellen. De burgemeester kan hiervoor zelf uiteraard wel beleidsregels opstellen (artikel 4:81 van de Awb). Het kan praktisch zijn als de burgemeester in zijn eventuele beleidsregel neerlegt dat het aantal ontheffingen dat er per jaar verleend kan worden aan een maximum is gebonden.

Op deze ontheffing door de burgemeester is de *lex silencio positivo* (LSP) niet van toepassing. De DHW valt onder de Dienstenwet, en ingevolge artikel 28, eerste lid van die wet is de LSP van toepassing op vergunningen (daar zijn ontheffingen ook onder begrepen) tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In artikel 4, zesde lid van de DHW zoals die geldt tot 1 januari 2013 is de LSP niet van toepassing verklaard op deze ontheffing. In de gewijzigde DHW zoals die in Stb. 2012, is 237 is opgenomen ontbreekt een overeenkomstige bepaling; vóór de inwerkingtreding op 1 januari 2013 zal die echter toegevoegd worden.

#### **Verplichte en niet verplichte bepalingen**

De regeling op grond van artikel 4 van de DHW, hier uitgewerkt in de artikelen 2:34a en 2:34b van de model-APV, is zoals vermeld verplicht. Dat geldt niet voor de hierna volgende artikelen, die in cursief

in de tekst van de modelverordening zijn verwerkt. De artikelen 25a, 25b, 25c en 25d van de DHW, waar zij op gebaseerd zijn, bepalen dat de raad bij verordening deze onderwerpen *kan* regelen. Voor deze artikelen geldt uiteraard ook dat ze alleen opgenomen dienen te worden als een regeling noodzakelijk is. De nu volgende artikelen hebben niet als doel het tegengaan van oneerlijke mededinging, maar het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

#### **Artikel 2:34c: beperkingen voor horecabedrijven en slijterijen.**

Het eerste lid is een uitwerking van artikel 25a, eerste lid en tweede lid, onder a, van de DHW en het tweede lid van artikel 25a, tweede lid, onder b, van de DHW. Op grond van het eerste en tweede lid, onder a, kunnen bepaalde gebieden worden aangewezen waarin het verboden is aan de inrichtingen die daar gelegen zijn sterke drank te verstrekken tijdens bepaalde periodes. Het gaat dan om bepaalde feestelijkheden of evenementen. Een compleet verbod op het verstrekken van alcohol is ook mogelijk. Dan moet in plaats van “sterke drank” “alcoholhoudende drank” in het eerste lid worden vermeld.

Als de verboden worden beperkt tot bepaalde inrichtingen, tot bepaalde delen van de gemeente of tot bepaalde tijdsruimten op grond van het tweede lid onder a, dan moet dat in de verordening zelf gebeuren. Dit kan niet aan de burgemeester gedelegeerd worden. Dat blijkt uit de woorden “bij verordening”. De wetgever heeft zo veel mogelijk draagvlak willen creëren voor deze bepalingen.

De bepalingen in het eerste lid onder a, b en c hoeven niet alle tegelijk in de gemeentelijke verordening te worden opgenomen.

#### **Artikel 2:34d: beperkingen voor andere detailhandel**

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 25c van de DHW. Daarbij is uitdrukkelijk bepaald dat het verbod alleen betrekking kan hebben op een beperkte tijdsruimte. Als de raad ervoor kiest deze bepaling op te nemen, dan moet dus de tijdsruimte worden aangegeven zoals hier gebeurt onder a.

Het gaat om de beperking van het verkopen van zwak-alcoholhoudende drank in bedrijven en winkels zoals warenhuizen, snackbars, supermarkten of andere levensmiddelenwinkels (artikel 18, tweede lid DHW). Ook het verkopen van zwak-alcoholische drank in of vanuit bestelruimten (internetbestellingen) valt hier onder (artikel 19, tweede lid onder a DHW). Deze bepaling kan gebruikt worden om te voorkomen dat er tijdens bepaalde feestelijkheden en evenementen in de detailhandel blikjes bier, flessen wijn, breezers en andere zwak-alcoholhoudende drank wordt verkocht die vervolgens op straat wordt opgedronken. Het verkopen van sterke drank is uiteraard in ieder geval verboden in snackbars en in andere soorten winkels dan slijterijen.

Als de raad ervoor kiest deze verboden te beperken tot bepaalde delen van de gemeente op grond van artikel 25c, tweede lid, dan moet dat in de verordening zelf gebeuren. Dit kan niet aan de burgemeester gedelegeerd worden. Dat blijkt uit de woorden “bij verordening”. De wetgever heeft zo veel mogelijk draagvlak willen creëren voor deze bepalingen.

#### **Artikel 2:34e: koppeling toegang aan leeftijden**

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 25b van de DHW. In het eerste lid gaat het om de beperking van het tijdstip waarop jongeren nog worden toegelaten. Als ze eenmaal voor dat tijdstip zijn binnen gelaten, mogen ze blijven tot sluitingstijd. Een verplichting om deze jongeren weg te sturen zal immers moeilijk te handhaven zijn. De verwachting is dat jongeren, als ze relatief vroeg binnen moeten zijn, ook vroeger weer zullen vertrekken.

Er zijn 4 alternatieven opgenomen.

- In het eerste alternatief is bepaald dat jongeren van een bepaalde leeftijdscategorie na een bepaald tijdstip niet meer toegelaten worden, zonder verder onderscheid te maken naar het type van de horecalokaliteit. Bij het concreet invullen moet er op gelet worden of een tijdstip dat vermeld wordt na 0.00 uur ligt; in dat geval moet immers de naam van de dag aangepast worden.

- In het tweede alternatief is de toegangsleeftijd gekoppeld aan het sluitingsuur van de horecalokaliteit, met verwijzing naar artikel 2:29 van de model-APV (mogelijkheid om sluitingstijd aan te passen). In de praktijk gaat het om nachtcafés. Artikel 2:29 van de model-APV gaat over openbare inrichtingen. Dat is een ruimere categorie dan de horecabedrijven uit de DHW, waar artikel 2:34e betrekking op heeft. Het toelatingsverbod van artikel 2:34e geldt dus alleen voor die openbare inrichtingen die tegelijk ook een horecabedrijf zijn. Een jongere in de hier opgenomen leeftijdscategorie mag dus geen nachtcafé in, maar wel een broodjeszaak die de hele nacht open is.
- In het derde alternatief wordt de toegangsleeftijd gekoppeld het al dan niet in een met naam genoemd gebied liggen van de horecalokaliteit.
- In het vierde alternatief wordt de toegangsleeftijd gekoppeld aan het al dan niet plaatsvinden in de horecalokaliteit van activiteiten met een bepaalde aard. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld houseparty's of nachtclubactiviteiten.

De hier bedoelde toegangsleeftijden mogen niet hoger zijn dan 21 jaar (art 25b, eerste lid DHW).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet worden nog meer mogelijkheden genomen om hier invulling aan te geven (Kamerstukken II 2008/09, nr 3, blz. 44).

#### **Artikel 2:34f verbod happy hours in horecabedrijven**

Hier is alleen een modelbepaling opgenomen voor een verbod op happy hours in horecabedrijven. De reden dat er geen bepaling is opgenomen voor een verbod op stuntprijzen voor zwak-alcoholhoudende drank is de volgende. Om te kunnen bepalen of er sprake is van stuntprijzen in levensmiddelenwinkels en snackbars moeten gemeenten kunnen aantonen welke prijzen er gewoonlijk worden gevraagd in een bepaald verkooppunt. Daarvoor moeten de verschillende prijzen voor langere tijd zijn bijgehouden. Dat vergt veel inspanning en levert zodoende veel administratieve lasten voor de gemeente op. Als de raad toch een verbod op stuntprijzen wil toevoegen, kan de tekst daarvoor ontleend worden aan de tekst van artikel 25d, eerste lid, onder b van de DHW.

#### **Wijziging toelichting model-APV**

De toelichting bij de model-APV wordt gewijzigd als volgt:

A

In de toelichting bij artikel 6:1, Strafbepaling, wordt de laatste zin van de paragraaf met het kopje "Medebewindvoorschriften" gewijzigd als volgt:

Dat betreft

- artikel 2:6; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in artikel 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en
- de voorschriften uit afdeling 8a van de model-APV. Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

B

Aan de toelichting bij artikel 6:2, Toelichthouders, wordt onder het kopje "Bijzondere wetten" de volgende zin toegevoegd na "Ook in artikel 100 van de Woningwet ..... zonder toestemming van de bewoners":

In artikel 42 van de Drank- en Horecawet krijgen de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op het bepaalde bij en krachtens die wet (het gaat hier om hoofdstuk 8a van de model-APV) eveneens de bevoegdheid om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als daar alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan particulieren of als zij vermoeden dat dat daar gebeurt.



**Brief aan de leden**  
**T.a.v. het college en de raad**

**informatiecentrum tel.**  
(070) 373 8393

**uw kenmerk**

**bijlage(n)**

1

**betreft**  
modelverordening Drank- en  
Horecawet

**ons kenmerk**  
ECGR/U201201026  
Lbr. 12/063

**datum**  
11 juli 2012

### **Samenvatting**

Hierbij gaat de nieuwe modelverordening die de gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) verplicht zal stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging door paracommerciële horecabedrijven. Het model heeft de vorm van een nieuw onderdeel van de model-APV. Er zijn ook andere bepalingen in opgenomen die gebaseerd zijn op de DHW, maar die niet verplicht zijn. Deze hebben vooral betrekking op het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol aan met name jongeren.

Bij het opstellen hebben wij een groot aantal belanghebbende organisaties geraadpleegd. Hun opmerkingen hebben we verwerkt, rekening houdend met de uitgangspunten van de wetswijziging.



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## Modelverordening Drank- en Horecawet

Ledenbrief, 11 juli 2012

- Modelverordening Drank- en Horecawet (volledige brief)
- Bijlage wijzigingsverordening (deze is ook te vinden in de databank modelverordeningen van de Sdu bij Model-APV, hoofdstuk 2, afdeling 8A "Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet)

---

### Samenvatting

Hierbij gaat de nieuwe modelverordening die de gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) verplicht zal stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging door paracommerciële horecabedrijven. Het model heeft de vorm van een nieuw onderdeel van de model-APV. Er zijn ook andere bepalingen in opgenomen die gebaseerd zijn op de DHW, maar die niet verplicht zijn. Deze hebben vooral betrekking op het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol aan met name jongeren.

Bij het opstellen hebben wij een groot aantal belanghebbende organisaties geraadpleegd. Hun opmerkingen hebben we verwerkt, rekening houdend met de uitgangspunten van de wetswijziging.

VNG Postbus 30435 2500 GK Den Haag | 070-373 83 93