



De nieuwe Drank- en Horecawet

Reden voor nieuw beleid

Auteur: Bart Baars

Studentnummer: 2020592

Opdrachtgever: Gemeente Hilvarenbeek

Hilvarenbeek, mei 2013

De nieuwe Drank- en Horecawet

Reden voor nieuw beleid



gemeente **Hilvarenbeek**

Naam student:	Bart Baars
Studentnummer:	2020592
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	Tilburg
Opleiding:	HBO-Rechten
Blok:	E3/E4
Afstudeerperiode:	4 februari 2013 tot en met 10 mei 2013
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Hilvarenbeek
Afstudeermentor:	Mevr. V. Voigt
Eerste afstudeerdocent:	Mevr. mr. A.K.P. Cobben
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. T.F. Lina
Classificatie:	Intern
Datum:	Mei 2013

Voorwoord

Na mijn onvergetelijke minor in Verenigde Staten werd het tijd om te gaan afstuderen. In het derde jaar van mijn opleiding heb ik de commerciële kant van het recht kunnen zien door een zeer leerzame stage bij DAS Rechtsbijstand. Mijn afstudeerstage wilde ik daarom gaan doen bij een overheidsinstelling, bij voorkeur een gemeente. Toen ik hoorde dat mijn eigen gemeente, de gemeente Hilvarenbeek, geïnteresseerd was in mijn afstudeeropdracht, was de keuze al snel gemaakt. Het leek me heel leuk om eens in de 'keuken' van de gemeente Hilvarenbeek te kijken. Bovendien vond ik het achteraf heel fijn om tijdens het afstuderen een soort thuiswedstrijd te spelen.

Het uitvoeren van deze afstudeeropdracht in mijn eigen gemeente bracht zowel voordelen als nadelen met zich mee. Een voordeel is dat ik de lokale situatie ken. Ik ben namelijk zelf lid van een voetbalvereniging uit deze gemeente en ik ben bekend met de horeca in deze gemeente. Dit voordeel brengt echter ook een nadeel mee. Ik vond het soms moeilijk om keuzes te maken omdat ik beide partijen niet te kort wilde doen. Door dit nadeel was ik er nog meer op gebrand om een goede scriptie te schrijven. Zo heeft ieder voordeel een nadeel, maar ieder nadeel heeft ook een voordeel.

Ik wil graag de mensen van de gemeente Hilvarenbeek bedanken voor de warme en enthousiasme ontvangst en hun gezelligheid. Jullie hebben ervoor gezorgd dat ik steeds met veel plezier aan mijn afstudeeropdracht heb gewerkt. Daarnaast wil nog enkele mensen in het bijzonder bedanken die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van mijn scriptie. Ik wil graag Vera Voigt en Birgit Felstau bedanken voor de fijne en leerzame begeleiding tijdens mijn stage. Ook wil ik Atty van Zanten bedanken voor het delen van haar kennis over de Drank- en Horecawet en het geven van goede tips. Tot slot wil ik Astrid Cobben bedanken voor haar uitstekende feedback en begeleiding vanuit de Juridische Hogeschool. Uiteindelijk kijk ik terug op een zeer leerzame ervaring en daar ben ik al deze mensen zeer dankbaar voor.

Bart Baars

Hilvarenbeek, mei 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Probleemomschrijving	8
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Methodische verantwoording	9
1.4.1 Onderzoekskader	9
1.4.2 Aannames maken	9
1.4.3 Rechtsbronnen	9
1.4.4 Literatuur	10
1.4.5 Interviews	10
1.4.6 Modelverordeningen	10
1.4.7 Voorbeelden van andere gemeenten	10
1.4.8 Verantwoording deelvraag 1	10
1.4.9 Verantwoording deelvraag 2	11
1.4.10 Verantwoording deelvraag 3	11
1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 De wijzigingen van de Drank- en Horecawet	13
2.1 De decentralisatie van het toezicht	13
2.2 De burgemeester is het bevoegd gezag	13
2.3 De vereenvoudiging van het vergunningstelsel	13
2.3.1 Nieuwe leidinggevende	13
2.3.2 Leidinggevend zonder Verklaring Sociale Hygiëne	14
2.3.3 Vergunning voor paracommerciële horeca	15
2.3.4 Nieuwe beslistermijn voor vergunningaanvragen	15
2.3.5 Ontheffing op grond van art. 35	15
2.4 De schorsing van de drank- en horecavergunning	16
2.5 'Three strikes out'	16
2.6 Verordenende bevoegdheid	16
2.7 Verordening voor paracommerciële horeca	16
2.8 Strafbaarstelling jongeren onder de 16	17
2.9 Begripsbepalingen uit art. 1 DHW	17
Hoofdstuk 3 De verordening voor paracommercie	18
3.1 Het huidige drank- en horecabeleid m.b.t. paracommercie	18
3.1.1 Voorschriften en beperkingen	18
3.1.2 Overige regels voor paracommerciële instellingen	20
3.1.3 De Verordening beperking sterke drank	20

3.1.4	Tussenconclusie	20
3.2	De feitelijke situatie	21
3.2.1	De alcoholgerelateerde problematiek m.b.t. paracommercie	21
3.2.2	De situatie in de praktijk	22
3.2.3	Tussenconclusie	24
3.3	De ambitie van de gemeente Hilvarenbeek	24
3.3.1	Toekomstvisie	25
3.3.2	Burgemeester Palmen	26
3.3.3	Tussenconclusie	26
3.4	Het juridisch kader	26
3.5	Het beleid achter de modelverordeningen	27
3.5.1	Modelverordening VNG	27
3.5.2	Modelverordening BEM	28
3.5.3	Modelverordening STAP	29
3.5.4	Tussenconclusie	30
3.6	Deelconclusie	31

Hoofdstuk 4 De verordenende bevoegdheden uit de DHW 33

4.1	Het huidige beleid met betrekking tot alcoholpreventie op grond van de DHW 33	
4.2	Het alcoholgebruik onder jongeren in de gemeente Hilvarenbeek	33
4.2.1	Hoeveel drinkt de jeugd in de gemeente Hilvarenbeek?	33
4.2.2	Ouders over alcoholgebruik jeugd	34
4.3	Het juridisch kader	35
4.3.1	Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (vergunningplichtig)	35
4.3.2	Het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden	35
4.3.3	Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (niet vergunningplichtig)	36
4.3.4	Het verbod op exorbitante prijsacties	36
4.4	Ambities en visies binnen de gemeente Hilvarenbeek ten aanzien van de verordenende bevoegdheden	37
4.4.1	Ambitie burgemeester Palmen	37
4.4.2	Visie horecaondernemers	37
4.4.3	Tussenconclusie	38
4.5	Deelconclusie	38

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen 41

5.1	Conclusies	41
5.1.1	De verordening voor paracommercie	41
5.1.2	De verordenende bevoegdheden	42
5.2	Aanbevelingen	43
5.2.1	De verordening voor paracommercie	43
5.2.2	De verordenende bevoegdheden	48

Hoofdstuk 6 Evaluatie	50
------------------------------	-----------

Notenlijst	51
------------	----

Literatuurlijst	54
-----------------	----

Bijlagen

Bijlage 1: Verslag werkgroep Alcohol- en Drugspreventie d.d. 5 maart 2013

Bijlage 2: Verslag overleg met bestuur KHN, afdeling Hilvarenbeek d.d. 6 mei 2013

Bijlage 3: Verslag interviews leden Hilvaria, RKDSV en EDN'56

Bijlage 4: Verslag interview met de heer R. van Gestel d.d. 19 maart 2013

Bijlage 5: E-mail Stichting Esbeek Sport d.d. 16 mei 2013

Bijlage 6: Verslag periodiek overleg burgemeester Palmen en KHN afdeling Hilvarenbeek d.d. 6 maart 2013

Bijlage 7: Verslag interview met burgemeester Palmen d.d. 10 april 2013

Bijlage 8: Tabellen alcoholgebruik jeugd.

Bijlage 9: E-mail jongerenwerk d.d. 21 maart 2013

Bijlage 10: Verordening paracommercie gemeente Hilvarenbeek (concept)

Samenvatting

Doordat de nieuwe Drank- en Horecawet (hierna: DHW) reeds in werking is getreden, wil de gemeente Hilvarenbeek weten welke wijzigingen de nieuwe DHW met zich meebrengt en wat zij moet ondernemen. In het bijzonder vraagt de gemeente Hilvarenbeek zich af hoe zij haar verordenende verplichtingen en bevoegdheden op grond van de DHW moet vertalen naar een verordening. Deze vragen hebben geleid tot de volgende centrale vraag:

‘Op welke wijze kan de gemeente Hilvarenbeek, door gebruik te maken van haar verordenende bevoegdheden en verplichtingen uit de nieuwe Drank- en Horecawet, vorm geven aan het te vernieuwen beleid op het terrein van de verstrekking van alcoholhoudende drank in de gemeente?’

Het beoogde doel van dit onderzoek is om de gemeente Hilvarenbeek, afdeling Gemeentewinkel, op 24 mei 2013 door middel van een conceptverordening en de conclusies en aanbevelingen van deze scriptie te adviseren over wat de gewenste wijze is waarop zij, op grond van de nieuwe DHW, de verstrekking van alcoholhoudende dranken binnen de gemeente Hilvarenbeek moet reguleren.

Artikel (hierna: art.) 4 van de DHW verplicht alle gemeenten om een verordening voor paracommerciële rechtspersonen vast te stellen voor 1 januari 2014. Daarnaast zijn in art. 25a tot en met 25d DHW verschillende verordenende bevoegdheden gegeven waarmee gemeenten het alcoholgebruik van jongeren kunnen terugdringen en alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde kunnen voorkomen. Een belangrijk aspect hierbij is dat gemeenten maatwerk leveren ten aanzien van de lokale situatie. Een ander doel van deze wetswijziging is het reduceren van administratieve lasten.

Paracommerciële rechtspersonen mogen 1 uur voor, tijdens en tot 1 uur na de beëindiging van de hoofdactiviteit alcoholhoudende dranken verstrekken op grond van hun drankvergunningen. Uit dit onderzoek blijkt dat met name voetbalverenigingen zich niet altijd houden aan deze regel. Vooral bij thuiswedstrijden wordt deze regel overschreden. Volgens de horeca levert dit geen oneerlijke concurrentie op. Dat zou anders zijn indien voetbalverenigingen structureel deze regel zouden overschrijden of wanneer zij bijeenkomsten van persoonlijke aard zouden faciliteren. Daarom is geadviseerd om de schenktijden van sportverenigingen te baseren op de feitelijke situatie. In plaats van de schenktijd te koppelen aan de hoofdactiviteit van een vereniging wordt aanbevolen om een tijdvak te hanteren. Dat is duidelijker en makkelijker om te handhaven.

Vervolgens is onderzocht hoe de gemeente Hilvarenbeek de verordenende bevoegdheden uit de DHW zou kunnen toepassen op de lokale situatie. Uit onderzoek van de GGD blijkt dat de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek koploper van de regio is als het gaat om het drinken van alcohol. Uit het onderzoek van deze scriptie blijkt dat de verordenende bevoegdheden ten aanzien van die zorgelijke signaal ontoereikend zijn.

Binnen de gemeente Hilvarenbeek is de Verordening beperking sterke drank van kracht. Deze verordening bepaalt dat sportverenigingen en bepaalde horecaondernemingen geen sterke drank mogen verstrekken. Deze verordening is gebaseerd op een artikel dat is vervallen in de nieuwe DHW. De nieuwe grondslag hiervoor ligt in art. 25a en 25c van de DHW. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de bevoegdheden uit art. 25b en 25d DHW het voorkomen van alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde en het reduceren van administratieve lasten juist kunnen tegenwerken. De oplossing voor het reduceren van het alcoholgebruik onder de Hilvarenbeekse jeugd ligt dus niet in de DHW, maar moet geïntegreerd worden in de opvoeding van de jeugd. Er zal dus draagvlak gecreëerd moeten worden bij ouders en bij de Hilvarenbeekse politiek.

Lijst van afkortingen

Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Boa	Bijzondere opsporingsambtenaar
BEM	Bureau Eerlijke Mededinging
DHW	Drank- en Horecawet
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden
KHN	Koninklijke Horeca Nederland
LJNF	Laat je niet flessen!
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
SES	Stichting Esbeek Sport
STAP	Nederlands Instituut Alcoholbeleid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSH	Verklaring Sociale Hygiëne

Hoofdstuk 1 Inleiding

De *Hartveroverende Heerlyckheit* Hilvarenbeek bestaat uit de kernen Hilvarenbeek, Diessen, Biest-Houtakker, Esbeek, Haghorst en Baarschot en heeft ongeveer 15.000 inwoners. De kernen met de meeste inwoners zijn Hilvarenbeek en Diessen. De gemeente Hilvarenbeek bevindt zich onder de rook van de stad Tilburg in het noorden en het *plezante* Vlaamse land in het zuiden.¹

1.1 Probleemomschrijving

Op 24 mei 2012 is de DHW gewijzigd.² De nieuwe DHW is op 1 januari 2013 in werking getreden.³ De DHW is gewijzigd om het alcoholgebruik onder met name jongeren terug te dringen, om alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde te voorkomen en om het vergunningenstelsel te vereenvoudigen.⁴ De nieuwe wet kan door gemeenten worden ingezet om een integraal alcoholbeleid te voeren dat zich richt op jongeren en het terugdringen van overlast. De gedachte erachter is dat men op gemeentelijk niveau weet waar problemen zich afspelen.

De gemeente Hilvarenbeek heeft tot op heden nog geen plan van aanpak gemaakt voor de implementatie van de nieuwe DHW. De nieuwe taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de wijziging van de DHW zijn dus nog niet verwerkt in het huidige beleid en de regelgeving van de gemeente Hilvarenbeek. Een bijkomend gevolg van de wijziging van de DHW is dat de horecanota 2009 van de gemeente Hilvarenbeek inmiddels gedateerd is.

Doordat de nieuwe DHW reeds in werking is getreden, wil de gemeente Hilvarenbeek weten welke wijzigingen de nieuwe DHW met zich meebrengt en wat zij moet ondernemen. In het bijzonder vraagt de gemeente Hilvarenbeek zich af hoe zij haar verordenende verplichtingen en bevoegdheden op grond van de DHW moet vertalen naar een verordening. Hierbij wil de gemeente Hilvarenbeek weten wat de huidige situatie in de gemeente Hilvarenbeek is en op welke wijze deze situatie gereguleerd moet worden in een verordening. Deze wensen hebben geleid tot de volgende doelstelling en vraagstelling.

1.2 Doelstelling

De gemeente Hilvarenbeek, afdeling Gemeentewinkel, wordt op 24 mei 2013 door middel van een de conclusies en aanbevelingen van deze scriptie en een conceptverordening geadviseerd over wat de gewenste wijze is waarop zij, op grond van de nieuwe DHW, de verstrekking van alcoholhoudende dranken binnen de gemeente Hilvarenbeek moet reguleren.

1.3 Vraagstelling

Om deze doelstelling te bereiken is de volgende centrale vraag geformuleerd.

Op welke wijze kan de gemeente Hilvarenbeek, door gebruik te maken van haar verordenende bevoegdheden en verplichtingen uit de nieuwe Drank- en Horecawet, vorm geven aan het te vernieuwen beleid op het terrein van de verstrekking van alcoholhoudende drank in de gemeente?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

¹ www.hilvarenbeek.nl → 'ontdek Hilvarenbeek', geraadpleegd op 26 april 2013.

² Stb. 2012, 237.

³ Stb. 2012, 379.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.3.

1. *Welke wijzigingen voor gemeenten brengt de nieuwe DHW met zich mee?*
2. *Wat is de gewenste wijze waarop de gemeente Hilvarenbeek invulling kan geven aan de verordenende verplichtingen ten aanzien van paracommerciële horeca-instellingen?*
3. *Wat is de gewenste wijze waarop de gemeente Hilvarenbeek invulling kan geven aan haar verordenende bevoegdheden op grond van de DHW?*

1.4 Methodische verantwoording

In deze paragraaf wordt de gebruikte methode om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden verantwoord. Er wordt toegelicht wat de grenzen van dit onderzoek zijn en op welke wijze onderzoek is gedaan om een deelvraag te beantwoorden.

1.4.1 Onderzoekskader

Dit onderzoek heeft als doel om de gemeente Hilvarenbeek te adviseren door middel van een conceptverordening. Een verordening vloeit voort uit beleid. Door de komst van de nieuwe DHW is het huidige beleid van de gemeente Hilvarenbeek gedateerd. Dit onderzoek is uitgevoerd tussen 4 februari en 10 mei 2013. In deze periode is geen nieuw beleid vastgesteld dat is gebaseerd op de nieuwe DHW. Daarom worden er aannames gemaakt op delen waar de horecanota 2009 niet up-to-date is met de nieuwe DHW. Deze aannames fungeren dus als beleid voor de conceptverordening die voortvloeit uit deze scriptie. De gemaakte aannames worden toegelicht bij het gebruik in het onderzoek. Vervolgens worden deze aannames opgenomen als aanbevelingen om het huidige beleid te wijzigen of om aan het huidige beleid toe te voegen.

Er is onderzocht wat binnen de gemeente Hilvarenbeek in het kader van de verstrekking van alcoholhoudende dranken voor de gemeente Hilvarenbeek wenselijk is om in een verordening te reguleren. Hierbij wordt uitsluitend de DHW als grondslag gebruikt. Als alcoholgerelateerde probleemsituaties zich voordoen, dan wordt alleen onderzocht hoe dit probleem kan worden aangepakt met een verordening op grond van de DHW.

1.4.2 Aannames maken

Om aannames te maken op delen waarin het huidige beleid nog niet voorziet, is de visie en ambitie van de gemeente Hilvarenbeek onderzocht door middel van het interviewen van personen die bij de nieuwe DHW betrokken zijn. De methodiek die hierbij is gehanteerd, is beschreven in paragraaf 1.4.5. Er wordt onderzocht wat deze personen willen bereiken met de nieuwe DHW voor de gemeente Hilvarenbeek. Ook is de visie in de praktijk onderzocht door middel van het interviewen van horecaondernemers en leden van paracommerciële instellingen. Vervolgens is onderzocht of al deze visies met elkaar overeenkomen of verenigbaar zijn zodat dit vertaald kan worden naar een advies waarmee het huidige beleid gewijzigd kan worden. Als blijkt dat de visies van de betrokkenen te veel van elkaar verschillen en dus niet met elkaar verenigbaar zijn, wordt in overleg met de opdrachtgever een belangenafweging gemaakt. De belangenafweging wordt dan nader toegelicht in de tekst.

1.4.3 Rechtsbronnen

In een onderzoek naar rechtsbronnen zijn wet- en regelgeving, toelichtingen op wetten, Eerste en Tweede Kamerstukken, jurisprudentie en (algemeen plaatselijke) verordeningen geanalyseerd.

1.4.4 Literatuur

De literatuur die gebruikt is in dit onderzoek is van 'specialisten' op het gebied van bestuursrecht en de DHW. Een toelichting over de betrouwbaarheid van de betreffende auteur wordt gegeven wanneer zijn of haar literatuur wordt gebruikt in dit onderzoek.

1.4.5 Interviews

Om de praktijk in kaart te brengen zijn horecaondernemers, leden van paracommerciële instellingen, Burgemeester Palmen en verschillende ambtenaren geïnterviewd over hun visie over de nieuwe DHW. De verslagen van deze interviews worden als bijlagen opgenomen. In de tekst van deze scriptie wordt de keuze voor de geïnterviewde personen of organisaties nader toegelicht.

1.4.6 Modelverordeningen

Er zijn verschillende modelverordeningen geanalyseerd waarbij het doel van de organisatie is meegenomen in de analyse. Hierbij is gelet op de keuzes die de belangenorganisatie heeft gemaakt bij het opstellen van de modelverordening. Ook is onderzocht welke belangen de organisatie heeft om een dergelijke verordening op te stellen en waarom bevoegdheden of regelgeving op een bepaalde manier zijn ingevuld. Vervolgens is geadviseerd wat de gemeente Hilvarenbeek van deze modelverordeningen kan gebruiken om zelf een verordening op te stellen. Dit is in hoofdstuk 3 in paragraaf 3.5 nader toegelicht.

1.4.7 Voorbeelden van andere gemeenten

Verordeningen en beleidsnota's van andere gemeenten worden alleen gebruikt indien deze gemeenten vergelijkbaar zijn met de gemeente Hilvarenbeek. De vergelijking wordt gemaakt ten aanzien van het aantal inwoners, de omvang en aard van de horeca, de omvang van het alcoholgebruik onder jeugd en de frequentie van alcoholgerelateerde probleemsituaties.

Vanuit de werkgroep Alcohol- en Drugspreventie is voorgesteld om samen te werken met de gemeenten Oisterwijk en Goirle.⁵ Het is bekend dat de jeugd uit de gemeenten Hilvarenbeek, Oisterwijk en Goirle dezelfde evenementen binnen deze gemeenten bezoekt. De mogelijkheden om samen te werken bij evenementen worden door deze werkgroep onderzocht. Omdat de gemeente Oisterwijk al voldoet aan de verplichtingen van de nieuwe DHW zou het beleid en de verordening van deze gemeente als voorbeeld kunnen worden gebruikt.

1.4.8 Verantwoording deelvraag 1

In de vorige paragrafen is beschreven welke bronnen en methoden gehanteerd zijn bij de beantwoording van de deelvragen. Om de deelvragen te verantwoorden, worden deze in de paragrafen die volgen nader toegelicht.

Deelvraag 1 brengt in kaart welke veranderingen de nieuwe DHW met zich meebrengt ten opzichte van de oude situatie. Met behulp van de handreiking van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, documenten van de heer Frank Joosten en de Memorie van Toelichting van de wijziging van de DHW is beschreven wat de veranderingen inhouden. Stukken van Frank Joosten zijn gebruikt omdat hij een zeer gewaardeerde auteur is op het gebied van de bijzondere wetten. Frank Joosten is al meer dan 20 jaar werkzaam op het gebied van openbare orde, veiligheid en bijzondere wetten. Hij heeft eerst als gemeentelijk beleidsmedewerker

⁵ Zie bijlage 1.

openbare orde en veiligheid, vervolgens als adviseur en later als directeur bij een detacheringsbureau.⁶

Er zijn geen conclusies en aanbevelingen opgenomen in deze scriptie die voortvloeien uit deze deelvraag. Deze vraag is bedoeld om de wijzigingen van de DHW in kaart te brengen en heeft dus niet direct betrekking op de centrale vraag van deze scriptie. Deelvraag 1 zal dus leiden tot een algemeen en inleidend hoofdstuk over de wijzigingen die de nieuwe DHW met zich meebrengt.

1.4.9 Verantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 is gestructureerd door middel van de volgende vragen:

1. Hoe luidt het huidige beleid van de gemeente Hilvarenbeek op het gebied van de verstrekking van alcohol in paracommerciële horeca?
2. Wat is de aard en omvang van de alcoholgerelateerde problematiek in Hilvarenbeek met betrekking tot paracommercie?
3. Welke wensen leven er bij de horeca en de paracommercie met betrekking tot de regulering van alcoholverkoop in de gemeente Hilvarenbeek?
4. Wat is de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek met betrekking tot de alcoholverstrekking in de paracommerciële sector?
5. Hoe moet de gemeente Hilvarenbeek haar beleid met betrekking tot de verstrekking van alcohol in de paracommercie aanpassen, gezien de problematiek, de visie van paracommercie, de visie van reguliere horeca en de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek?
6. Hoe moeten de bepalingen in de verordening eruit zien met betrekking tot de verstrekking van alcohol in de paracommercie, uitgaande van de aanbevelingen tot wijziging van het huidige beleid?

Door bovenstaande vragen te beantwoorden, wordt onderzocht wat ten aanzien van de huidige situatie wenselijk is en hoe dit in een verordening tot uiting moet komen. De vragen 1 tot en met 4 onderzoeken de wenselijkheid van de praktijk en de gemeente Hilvarenbeek. Vraag 5 is de vertaalslag van vraag 1 tot en met 4 naar de verordening. De invulling van de verordening komt in vraag 6 aan bod.

Daarnaast zijn er verschillende vergaderingen bijgewoond. Hierbij kan gedacht worden aan vergaderingen van de burgemeester, de Werkgroep Alcohol- en Drugspreventie en het bestuur van Koninklijke Horeca Nederland (hierna: KHN) afdeling Hilvarenbeek. Ook zijn interviews gehouden met verschillende horecaondernemers en leden van paracommerciële instellingen over hun visie ten aanzien van deze verordening.

Hierbij is de huidige situatie omtrent de schenktijden en bijeenkomsten bij paracommerciële horeca-instellingen geanalyseerd. Door deze situatie te vergelijken met de verschillende visies is te zien waar de problemen zich voordoen en hoe deze kunnen worden opgelost.

1.4.10 Verantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3 is gestructureerd door middel van de volgende vragen:

1. Hoe luidt het huidige beleid van de gemeente Hilvarenbeek op het gebied van de verstrekking van alcohol aan jongeren?
2. Wat is de aard en omvang van de alcoholgerelateerde problematiek in Hilvarenbeek met betrekking tot jongeren?
3. Wat is de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek met betrekking tot de alcoholverstrekking aan jongeren?

⁶ www.academiebw.nl, geraadpleegd op 28 februari 2013.

4. Welke wensen leven er bij horecaondernemers met betrekking tot de regulering van alcoholverkoop aan jongeren in de gemeente Hilvarenbeek?
5. Hoe moet de gemeente Hilvarenbeek haar beleid met betrekking tot de verstrekking van alcohol aan jongeren aanpassen, gezien de problematiek, de visie van reguliere horeca en de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek?
6. Hoe moeten de bepalingen in de verordening eruit zien met betrekking tot de verstrekking van alcohol aan jongeren, uitgaande van de aanbevelingen tot wijziging van het huidige beleid?

Door bovenstaande vragen te beantwoorden, wordt onderzocht wat ten aanzien van de huidige situatie gewenst is en hoe dit in een verordening tot uiting moet komen. De vragen 1 tot en met 4 onderzoeken de wenselijkheid van de praktijk en de gemeente. Vraag 5 is de vertaalslag van vraag 1 tot en met 4 naar de verordening. De invulling van de verordening komt in vraag 6 aan bod.

De wetgever heeft de gemeente extra bevoegdheden gegeven om eigen aanvullend alcoholbeleid te ontwikkelen. *"De gedachte hierachter is dat sommige maatregelen het beste op lokaal niveau ingevuld kunnen worden. Op die manier kunnen problemen immers worden aangepakt op een wijze die aansluit bij de lokale behoeften en past bij de plaatselijke gewoonten."*⁷ Er wordt onderzocht op welke wijze deze bevoegdheden toepasbaar zijn op de gemeente Hilvarenbeek met het oog op de huidige situatie. Daarna wordt onderzocht of het wenselijk is om van deze bevoegdheden gebruik te maken en op welke wijze dit vertaald moeten worden naar regelgeving. Om dit te onderzoeken zijn verschillende horecaondernemers geïnterviewd. Horecaondernemers weten wat de knelpunten zijn bij de preventie van alcoholgebruik onder jongeren en waar andere probleemsituaties zich voordoen in de praktijk. Ook zijn vergaderingen van de werkgroep Alcohol- en Drugspreventie bijgewoond om de praktijksituatie te achterhalen en om ideeën op te doen over de invulling van de verordening met betrekking tot alcoholpreventie.

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is een inleidende beschrijving gegeven van het onderwerp van deze scriptie. In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen van de DHW behandeld die van toepassing zijn voor de gemeente Hilvarenbeek. In hoofdstuk 3 wordt het beleid en de verplichte verordening voor paracommercie behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met art. 25d DHW behandeld. Het onderzoek wordt in hoofdstuk 3 en 4 dus gesplitst in 2 componenten. De component 'verordenende verplichting' en de component 'verordenende bevoegdheid'. Deze twee componenten staan in beginsel los van elkaar. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 6 wordt dit onderzoek geëvalueerd.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 11.

Hoofdstuk 2 De wijzigingen van de Drank- en Horecawet

In hoofdstuk 1 is het doel van de wijziging van de DHW omschreven. In dit hoofdstuk worden de wijzigingen van de DHW toegelicht die van toepassing zijn op de gemeente Hilvarenbeek. De wijziging van de DHW houdt in dat het toezicht van de NVWA vervalt en wordt gedecentraliseerd. De burgemeester wordt binnen de gemeente het bevoegd gezag en het vergunningenstelsel wordt als gevolg van alle wijzigingen vereenvoudigd. Ten aanzien van de vergunningen heeft de burgemeester bevoegdheden gekregen om vergunningen te schorsen. Daarnaast krijgt de gemeenteraad nieuwe verordenende bevoegdheden en de verplichting om een verordening voor paracommercie op te stellen. Ook zijn jongeren onder de 16 op grond van de DHW strafbaar als zij alcoholhoudende drank ter beschikking hebben. Tot slot is een aantal begripsbepalingen gewijzigd of nieuw toegevoegd.

2.1 De decentralisatie van het toezicht

Vanaf 1 januari 2013 vervalt het toezicht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en worden gemeenten, op grond van art. 41 jo. 44 DHW, verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW. De gedachte erachter is dat gemeenten de lokale situatie kennen en daardoor efficiënter toezicht kunnen houden. Door deze wijziging zijn gemeenten verantwoordelijk voor het hele proces van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de DHW. De gemeente was voor 1 januari 2013 al belast met de verlening van drank- en horecavergunningen.

2.2 De burgemeester is het bevoegd gezag

Op grond van art. 3 jo. 11 DHW is niet meer het college van burgemeester en wethouders, maar de burgemeester het bevoegd gezag voor vergunningverlening en het toezicht op de DHW in de gemeente. De burgemeester zal toezichthouders (boa's) aanwijzen. De burgemeester was binnen de gemeente al verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid.⁸ Met alle bevoegdheden en verplichtingen die voortvloeien uit de DHW krijgt de burgemeester meer 'gereedschap' voor het domein openbare orde en veiligheid.

2.3 De vereenvoudiging van het vergunningenstelsel

Het oude vergunningenstelsel was niet praktisch omdat bij iedere wijziging een geheel nieuwe procedure doorlopen moest worden.⁹ Zo moest er steeds een nieuwe drank- en horecavergunning worden aangevraagd wanneer een nieuwe leidinggevende¹⁰ in een horecaonderneming ging werken. Hierbij moesten alle leidinggevers die al op de vergunning vermeld stonden, opnieuw worden beoordeeld. De nieuwe leidinggevende mocht pas beginnen met werken na verlening van de vergunning. Het oude vergunningenstelsel zorgde daardoor voor veel ergernis bij de horeca en zorgde voor overbodige administratieve lasten voor gemeenten.

2.3.1 Nieuwe leidinggevende

De nieuwe DHW heeft in het kader van de vereenvoudiging van het vergunningenstelsel, onder andere deze procedure gewijzigd. Vergunninghouders kunnen nu volstaan met een melding als zij een nieuwe leidinggevende willen laten bijschrijven op het aanhangsel.¹¹ Het aanhangsel is een nieuw document dat bij de vergunning hoort. Hierop staan de persoonsgegevens van alle leidinggevers van

⁸ Artikel 172 jo. 174 Gemeentewet

⁹ F. Joosten 2011, p. 1.

¹⁰ Met 'leidinggevende' wordt een leidinggevende in de zin van artikel 1 Drank- en Horecawet bedoeld.

¹¹ Artikel 30a, eerste lid, sub a, Drank- en Horecawet

een onderneming.¹² Alleen de vergunninghouder staat nog op de vergunning vermeld.¹³ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal een landelijk formulier voor deze melding en voor het aanhangsel vaststellen.¹⁴

De nieuwe leidinggevende hoeft niet meer te wachten op de vergunning voordat hij of zij kan beginnen met werken. De nieuwe leidinggevende mag na de melding beginnen zodra de ontvangstbevestiging van de melding is ontvangen.¹⁵ De burgemeester bevestigt onverwijld schriftelijk of elektronisch de ontvangst van de aanvraag.¹⁶ De nieuwe leidinggevende wordt vervolgens door de gemeente getoetst. Als de leidinggevende de toetsing niet doorstaat, dan wordt aan de vergunninghouder vermeld dat die persoon niet meer werkzaam mag zijn als leidinggevende. Als vervolgens blijkt dat die persoon nog steeds in het horecabedrijf werkzaam is als leidinggevende, dan kan de vergunning worden ingetrokken op grond van art. 31 lid 1 sub b DHW.

De wijze waarop gemeenten met deze meldingen om moeten gaan roept vragen op volgens Mr. van Alphen.¹⁷ Deze meldplicht is niet voorzien van overgangsrecht en ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft hierover weinig duidelijkheid. Mr. van Alphen vraagt zich af of elke bestuurlijke reactie van de burgemeester op een melding een voor beroep vatbare beslissing is, waartegen bezwaar kan worden gemaakt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) heeft in het verleden bepaald dat een bestuurlijke reactie op een melding een besluit is in de zin van art. 1:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).¹⁸

Art. 30a lid 2 bepaalt dat de melding geldt als aanvraag tot wijziging van het aanhangsel. Volgens Mr. van Alphen wordt door het gebruik van het begrip 'aanvraag' de indruk gewekt dat de beslissing op de aanvraag een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling is. Een besluit over de bijschrijving van de een leidinggevende op het aanhangsel heeft bovendien een rechtsgevolg. Dit is namelijk bepalend voor de werking van het verbod uit art. 24 lid 1 DHW. Een dergelijk besluit zou dus als een voor beroep vatbare beschikking kunnen worden aangemerkt. Mr. van Alphen vraagt zich in dit kader af of de wetgever dit voor ogen heeft gehad bij de wijziging van de DHW. Als een dergelijke aanvraag wordt aangemerkt als een voor beroep vatbare beschikking, dan is er geen sprake van een reductie van de administratieve lasten zoals de wetgever dat bedoeld heeft. Daartegenover kan worden gesteld dat de aanvraag tot wijziging van het aanhangsel geen gevolg heeft voor inhoud van de vergunning omdat het een ondergeschikte wijziging is en dus geen rechtsgevolgen heeft. De rechter zal dus een knoop moeten doorhakken. Mr. van Alphen adviseert om de beslissing op de melding te behandelen als een besluit zolang er geen duidelijke jurisprudentie beschikbaar is.

2.3.2 *Leidinggevendenden zonder Verklaring Sociale Hygiëne*

Voor sommige leidinggevendenden is het onmogelijk om te voldoen aan de geëiste¹⁹ kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Dat komt bijvoorbeeld voor als

¹² Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet

¹³ Artikel 29, eerste lid, Drank- en Horecawet

¹⁴ Artikel 30a, derde lid, jo. artikel 29, vierde lid, Drank- en Horecawet

¹⁵ Artikel 24, tweede lid, sub b, Drank- en Horecawet

¹⁶ Artikel 30a, vierde lid, Drank- en Horecawet

¹⁷ Van Alphen 2013, p. 156 en 157.

¹⁸ ABRvS 18 juli 2012, LJN BX1821

¹⁹ Artikel 8, derde lid, Drank- en Horecawet

de leidinggevende permanent in het buitenland verblijft of als de leidinggevende een ernstige lichamelijke beperking heeft. Het betreft dus een zeer klein aantal leidinggevendens. De wetgever heeft alsnog besloten om hiervoor een oplossing te bedenken. De vergunninghouder moet schriftelijk bevestigen dat de betreffende leidinggevende geen enkele bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het bedrijf. De burgemeester maakt daarvan een aantekening op het aanhangsel.²⁰ Op grond van de oude DHW was dit niet mogelijk.

2.3.3 Vergunning voor paracommerciële horeca

De voorschriften en beperkingen in de drankvergunningen van paracommerciële instellingen vervallen. Dit wordt vervangen door een verordening die alle gemeenten voor 1 januari 2014 moeten vaststellen. De verordening voor paracommercie wordt geïntroduceerd in paragraaf 2.7 en wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.

De verandering van het bevoegd gezag heeft niet als gevolg dat de bestaande (reguliere) drankvergunningen op grond van art. 3 DHW vervallen. De voorschriften en beperkingen die op grond van (oud) art. 4 DHW aan de drankvergunning van een paracommerciële horeca-instelling verbonden zijn vervallen wél, maar niet vanwege de wijziging van het bevoegd gezag. De voorschriften en beperkingen in de (paracommerciële) drankvergunningen vervallen op het tijdstip dat de verordening voor paracommercie van kracht wordt.²¹ Aan de totstandkoming van deze verordening wordt door de burgemeester ruime bekendheid gegeven. De burgemeester verstrekt, indien noodzakelijk, een gewijzigde vergunning aan de paracommerciële horeca-instelling.

2.3.4 Nieuwe beslistermijn voor vergunningaanvragen

De oude DHW stelde een termijn van 3 maanden in (oud) artikel 26 lid 3 voor het afhandelen van vergunningaanvragen op grond van de DHW. Deze bepaling is geschrapt. Daardoor is de beslistermijn uit de Awb van toepassing. Op grond van art. 4:13 Awb is de beslistermijn dus verkort naar 8 weken.

Daarnaast bepaalt art. 3 lid 2 DHW dat de 'lex silencio positivo' uit par. 4.1.3.3. van de Awb niet van toepassing is op de aanvraag voor een vergunning als bedoeld in lid 1 van art. 3 DHW. Bij termijnoverschrijding ontstaat dus geen vergunning van rechtswege. De dwangsom uit par. 4.1.3.2. Awb is wel van toepassing op deze aanvragen.

2.3.5 Ontheffing op grond van art. 35

De burgemeester kan op grond van art. 35 DHW ontheffing verlenen van art. 3 DHW ten aanzien van het verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse. Deze ontheffing is bedoeld voor bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard (evenementen) voor maximaal 12 aaneengesloten kalenderdagen. De burgemeester is bevoegd om één ontheffing te verlenen voor jaarlijks terugkerende identieke evenementen. Een vereiste hierbij is dat steeds dezelfde persoon de leiding heeft over de verstrekking van alcoholhoudende dranken.²² De burgemeester hoeft van de ontheffing geen kopie naar de inspecteur van de NVWA te verzenden. Dat is een gevolg van de decentralisatie.

Art. 35 stelt, zowel in de oude als in de nieuwe DHW, voorwaarden voor het verlenen van ontheffing van art. 3 DHW. Art. 35 van de nieuwe DHW stelt als vereiste dat de verstrekking van alcohol onder leiding staat van een persoon die minimaal 21 jaar

²⁰ Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet

²¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.51

²² Artikel 35, vijfde lid, Drank- en Horecawet

oud is en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Op grond van het nieuwe art. 35 hoeft degene die leiding geeft aan de alcoholverstrekking tijdens evenementen niet meer te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne (hierna: VSH). Daarnaast wordt in art. 35 niet langer geëist dat die persoon niet onder curatele staat, uit het ouderlijk gezag is ontzet of uit voogdij is ontzet. De regelgeving rondom de verstrekking van alcohol op evenementen is dus versoepeld. De gedachte erachter is om het voor burgers en ondernemers zonder horeca- of slijtersbedrijf eenvoudiger te maken om ontheffing aan te vragen voor het verstrekken van zwak-alcoholhoudende dranken.²³

De wijziging van art. 35 is opvallend omdat de gedachte achter deze wijziging niet in lijn is met het doel van de DHW. De DHW is gewijzigd om het alcoholgebruik van jongeren terug te dringen terwijl de gedachte achter art. 35 is om het verstrekken van alcohol makkelijker te maken. Het verlenen van ontheffing voor het verstrekken van alcohol op evenementen blijft echter een bevoegdheid van de burgemeester. Op grond van art. 35 lid 2 DHW kunnen aan een ontheffing voorschriften worden verbonden. Gemeenten kunnen alsnog verplichten om te beschikken over een VSH indien men ontheffing op grond van art. 35 wil verkrijgen.

2.4 De schorsing van de drank- en horecavergunning

De burgemeester kan op grond van art. 32 DHW een drank- en horecavergunning voor maximaal 12 weken schorsen. Dit is een nieuw instrument in de DHW. De gedachte erachter is dat dit instrument minder ingrijpend is dan het intrekken van de drank- en horecavergunning.

2.5 ‘Three strikes out’

Art. 19a van de DHW geeft de burgemeester een extra sanctiemogelijkheid tegen het verkopen van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar. Deze sanctie is ook nieuw in de DHW en wordt ‘three strikes out’ genoemd. De burgemeester kan niet-vergunningplichtige detailhandelaren die alcohol verkopen zoals supermarkten, warenhuizen, snackbars, etc., sanctioneren als deze ondernemingen binnen een tijdsbestek van 12 maanden driemaal art. 20 DHW overtreden. Art. 20 verbiedt de verstrekking van alcohol aan minderjarigen. De burgemeester kan de ondernemer het recht om alcohol te verkopen ontnemen voor minimaal 1 week en maximaal voor 12 weken. De burgemeester is ten aanzien van dit instrument bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang om de tijdelijk schorsing af te dwingen.²⁴

2.6 Verordenende bevoegdheid

Op grond van de Gemeentewet en de DHW kan de gemeente regels in een verordening vastleggen. Met art. 25b en art. 25d van de DHW wordt deze bevoegdheid uitgebreid. Met de nieuwe bevoegdheden kunnen toegangsleeftijden aan sluitingstijden gekoppeld worden en kunnen prijsacties en ‘happy hours’ worden beperkt. Op grond van de oude DHW was het al mogelijk om het tijdelijk stilleggen van alcoholverkoop en het vastleggen van een minimum toegangsleeftijd te regelen in een verordening. De hiervoor genoemde bevoegdheden worden verder toegelicht in hoofdstuk 4.

2.7 Verordening voor paracommerciële horeca

De gemeenteraad is verplicht om een verordening op te stellen om de drankverstrekking binnen de paracommerciële rechtspersonen te reguleren.²⁵ Alle

²³ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.22.

²⁴ Artikel 19a, derde lid, Drank- en Horecawet

²⁵ Artikel 4 jo. 5 jo. 6 jo. 8 jo. 9 jo. 24 Drank- en Horecawet

gemeenten moeten een dergelijke verordening voor paracommercie vóór 1 januari 2014 hebben vastgesteld. Het doel van deze verordening is om oneerlijke mededinging van de paracommercie ten opzichte van reguliere horeca te voorkomen.

Het begrip 'paracommerciële rechtspersoon' wordt in art. 1 lid 1 van de nieuwe DHW omschreven als 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.

Een v.o.f. of een natuurlijke persoon kan, volgens de Rechtbank Zutphen²⁶, geen paracommerciële rechtspersoon zijn. Paracommerciële rechtspersonen zijn dus verenigingen en stichtingen zoals sportverenigingen of buurthuizen met een eigen kantine waar alcoholhoudende drank geschonken kan worden.

Paracommerciële instellingen kunnen oneerlijk concurreren met de reguliere horeca. De DHW geeft geen omschrijving van het begrip 'oneerlijke mededinging'. Daarom is bij deze omschrijving van het begrip aansluiting gezocht bij de website van Stichting Bevordering Eerlijke Mededinging (hierna: BEM). Zij verstaan onder 'oneerlijke mededinging' dat paracommerciële instellingen gebruikmaken, met betrekking tot hun horeca-activiteiten, van directe of indirecte voordelen zoals subsidiëring, fiscale vrijstellingen, het werken met vrijwilligers en het verhuren van accommodaties tegen niet marktconforme voorwaarden en prijzen. Door het gebruik van deze voordelen bij het aanbieden van horecadiensten aan het publiek kan paracommercie een vorm van oneerlijke mededinging opleveren.²⁷

2.8 Strafbaarstelling jongeren onder de 16

Het is voor jongeren onder de 16 jaar verboden, op grond van art. 45 DHW, om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Onder voor publiek toegankelijke plaatsen wordt verstaan: de openbare weg, plantsoenen, stationshallen, overdekte winkelcentra, portieken, etc. Ook wanneer jongeren in een café, discotheek, tijdens een evenement, in een stadion, e.d. alcoholhoudende drank bij zich hebben, zijn zij strafbaar.²⁸ Het aanwezig hebben, dan wel het ter beschikking hebben van alcoholische dranken is strafbaar. Het maakt daarom niet uit of het flesje of blikje geopend of ongeopend is. Als een persoon van 15 jaar of jonger in het openbaar alcohol ter beschikking heeft, dan kan een boa of een politieagent op grond van art. 45 DHW een geldboete van de eerste categorie opleggen. De strafbaarheid geldt niet in huis. Dat is de verantwoordelijkheid van ouders.

2.9 Begripsbepalingen uit art. 1 DHW

De begrippen 'leidinggevende', 'wijn' en 'paracommerciële rechtspersoon' zijn aangepast. De begrippen 'barvrijwilliger' en 'vergunninghouder' zijn toegevoegd en de begrippen 'inspecteur' en 'bedrijfslichaam' zijn verwijderd. Deze begrippen zijn om uiteenlopende redenen gewijzigd, toegevoegd of verwijderd.²⁹

²⁶ Rb. Zutphen 23 juni 2004, LJN AP6813

²⁷ <http://www.eerlijkehoreca.nl/bem-abc/paracommercie/>, geraadpleegd op 14 februari 2013.

²⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p. 60.

²⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.35 en 36.

Hoofdstuk 3 De verordening voor paracommercie

Gemeenten moeten een verordening voor paracommercie voor 1 januari 2014 vaststellen. In dit hoofdstuk wordt omschreven hoe de gemeente Hilvarenbeek met welk beleid hieraan invulling kan geven. Als eerst wordt het huidige beleid van de gemeente Hilvarenbeek over deze kwestie geanalyseerd. Daarna wordt de aard en omvang van de alcoholgerelateerde problematiek met betrekking tot paracommerciële rechtspersonen omschreven. Hierbij wordt onderzocht of het huidige beleid ten aanzien van deze kwestie nog steeds passend is op de praktijk c.q. feitelijke situatie. Ook wordt hierbij de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek behandeld. Daarna wordt het juridisch kader geschetst waaraan de nieuwe verordening voor paracommercie moet voldoen. Vervolgens worden verschillende modelverordeningen geanalyseerd op de toepasselijkheid en wenselijkheid voor de gemeente Hilvarenbeek. Tot slot wordt geconcludeerd wat de uitgangspunten zijn voor het nieuwe beleid.

3.1 Het huidige drank- en horecabeleid m.b.t. paracommercie

In deze paragraaf wordt het huidige drank- en horecabeleid met betrekking tot paracommerciële instellingen geanalyseerd. Er wordt onderzocht welk beleid ten grondslag ligt aan de huidige voorschriften en beperkingen van paracommerciële instellingen. Vervolgens wordt geconcludeerd of deze regels vertaald kunnen worden naar de verordening voor paracommercie.

3.1.1 Voorschriften en beperkingen

Op grond van de oude DHW moest de gemeente vergunningaanvragen van paracommerciële instellingen toetsen op oneerlijke concurrentie met reguliere horeca. Als er sprake was van oneerlijke mededinging, dan werden er voorschriften en beperkingen opgenomen in de vergunning om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. De paracommercie was ook verplicht om huisregels of een bestuursreglement op te stellen.

Deze voorschriften en beperkingen bleken in de praktijk onduidelijk en ontoereikend te zijn. Er vonden regelmatig – al dan niet bewust – ongeoorloofde horeca-activiteiten plaats bij paracommerciële horeca-instellingen in de gemeente Hilvarenbeek. In 1998 en in de jaren daarvoor organiseerde sportclubs feesten om ‘geld in het laatje’ te krijgen.³⁰ Er werd daarbij tegen spotprijzen (zo’n f 1,-) drank verkocht. Als gevolg hiervan werden door het toenmalige college richtlijnen opgesteld om excessen en oneigenlijke mededinging te voorkomen.³¹ Het college van B&W van de gemeente Hilvarenbeek heeft de voorschriften en beperkingen om deze reden aangescherpt en verduidelijkt in haar besluit van 7 augustus 2007 en opgenomen in haar beleid.³² Het college heeft de voorschriften en beperkingen onderverdeeld in 3 onderwerpen.³³ Deze onderwerpen worden hierna behandeld.

1. Bijeenkomsten van persoonlijke aard:

Bijeenkomsten van persoonlijke aard zijn bijeenkomsten met een feestelijk karakter waarbij alcoholhoudende drank genuttigd wordt en die geen verband houden met de hoofdactiviteit van de paracommerciële instelling.³⁴ Een voorbeeld van een bijeenkomst van persoonlijke aard is een bruiloft die gehouden wordt in de accommodatie van de paracommerciële instelling. Het huidige beleid van de

³⁰ Verslag bespreking met horecabelangenvereniging d.d. 22 april 1998

³¹ Verslag jaarvergadering horeca d.d. 6 november 2006

³² Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 8 – 11.

³³ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 9.

³⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.9.

gemeente Hilvarenbeek stelt dat het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard in beginsel niet zijn toegestaan bij paracommerciële instellingen. Een uitzondering hierop is een bijeenkomst van persoonlijke aard die direct verband houdt met de hoofdactiviteit van de instelling, zoals het afscheid van de voorzitter van een vereniging. Het verbod geldt in dit geval niet. Dit verbod geldt in ieder geval niet ten aanzien van de bijeenkomsten genoemd in de checklist die bij de drankvergunning hoort.

Om de toegestane horeca-activiteiten van paracommerciële inrichtingen verder te verduidelijken heeft de gemeente Hilvarenbeek toentertijd een checklist opgesteld met activiteiten die door paracommerciële instellingen mogen worden georganiseerd en waarbij tevens alcoholhoudende dranken mogen worden verstrekt.³⁵ In deze lijst wordt onderscheid gemaakt naar aard van de paracommerciële rechtspersonen. De lijst geeft aan welke bijeenkomsten van persoonlijke aard zijn toegestaan voor rechtspersonen met een sportieve of recreatieve aard, een sociaal-culturele aard, een educatieve aard en een levensbeschouwelijke of godsdienstige aard.

2. Het aanprijzen van bijeenkomsten van persoonlijke aard:

Het college wil voorkomen dat de mogelijkheid tot het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard bij paracommerciële instellingen, waarbij alcohol geschonken wordt, onder de aandacht wordt gebracht. Dat gebeurt bijvoorbeeld door middel van een artikel in kranten, tijdschriften of wijkbladen of door verspreiding van posters of brochures.

3. De schenktijden:

Het huidige beleid bepaalt dat schenktijden van paracommerciële instellingen gerelateerd moeten zijn aan de hoofdactiviteit van de instelling. Er mag enkel alcohol geschonken worden gedurende 1 uur voor, tijdens en na de uitoefening van de hoofdactiviteit. De schenktijden voor paracommerciële instellingen staan dus los van de openingstijd van de kantine of de accommodatie.

Andere motieven voor het aanscherpen en verduidelijken van de voorschriften en beperkingen waren het terugdringen van het alcoholgebruik onder minderjarigen en het tegengaan van strijdig gebruik met de bestemming van de locatie. Horeca-activiteiten bij paracommerciële instellingen zijn volgens het bestemmingsplan vaak alleen toegestaan als ondergeschikte nevenactiviteit. Door middel van deze voorschriften en beperkingen in drank- en horecavergunningen tracht de gemeente Hilvarenbeek de rol van de horeca van paracommercie ondergeschikt aan de hoofdactiviteit te houden. Echter, het toenmalige college van B&W motiveerde niet op welke wijze deze voorschriften en beperkingen tot stand zijn gekomen en op welke wijze hiermee de toenmalige problematiek verholpen moest worden.

Afwijkende regeling³⁶

De Tilburgse Studentenroeivereniging VIDAR valt geografisch gezien onder de gemeente Hilvarenbeek maar is feitelijk gericht op Tilburg. VIDAR heeft een afwijkende regeling ten aanzien van de schenktijden en de openingstijden van het clubgebouw. Het clubgebouw mag op dinsdag tot 02.00 geopend zijn en op donderdag tot 06.00. Hierbij is in overweging genomen dat de verruiming van de sluitingstijd geen nadelige gevolgen heeft voor de reguliere horecasector in de gemeente Hilvarenbeek. Dat komt door de specifieke doelgroep van VIDAR en de ligging van het clubgebouw ten opzichte van de reguliere horeca. De ontheffing van de sluitingstijden wordt daarnaast jaarlijks opnieuw overwogen door de gemeente

³⁵ Besluit college van burgemeester en wethouders gemeente Hilvarenbeek d.d. 7 augustus 2007.

³⁶ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 13.

Hilvarenbeek. Voorts sluit een verruiming van de sluitingstijden aan bij het beleid dat de gemeente Tilburg hanteert ten aanzien van studentenverenigingen omwille van haar profilering als studentenstad

3.1.2 Overige regels voor paracommerciële instellingen

Naast de regels omtrent schenktijden en bijeenkomsten van persoonlijke aard gelden er voor paracommerciële rechtspersonen nog meer regels. Zo moet het bestuur van een paracommerciële instelling een bestuursreglement (huisregels) vaststellen. Daarbij moeten minimaal twee leidinggevendenden beschikken over een diploma Sociale Hygiëne. Tijdens schenktijden, dient één van deze leidinggevendenden of een barvrijwilliger die door het bestuur is geïnstrueerd over verantwoord alcoholgebruik aanwezig te zijn. De schenktijden en de wettelijke leeftijdsgrenzen voor alcohol moeten zichtbaar worden aangegeven in paracommerciële instellingen.

3.1.3 De Verordening beperking sterke drank

Ten aanzien van het terugdringen van alcoholgebruik door jongeren in de paracommerciële sector heeft de gemeente Hilvarenbeek bepaald dat het voor paracommercie verboden is om sterke drank te verstrekken. De gemeente motiveert dat dit wenselijk is omdat paracommerciële instellingen veelal jeugdige bezoekers trekken.³⁷ De gemeente Hilvarenbeek wil door het verbieden van sterke drank in deze instellingen voorkomen dat jeugd gemakkelijk in aanraking komt met sterke dranken. De gemeente heeft dit verbod opgenomen in de Verordening beperking sterke drank die op 11 juni 2009 is vastgesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze verordening gebaseerd is op art. 149 Gemeentewet jo. (oud) art. 23 DHW. Art. 23 DHW is door de wetswijziging vervallen. De grondslag voor een dergelijk beperking ligt nu in art. 25a DHW en wordt in hoofdstuk 4 verder behandeld.

3.1.4 Tussenconclusie

De huidige voorschriften en beperkingen zijn in het verleden aan de drank- en horecaverGUNningen van paracommerciële instellingen toegevoegd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.³⁸ Deze aanpassingen werden noodzakelijk geacht in het kader van het voorkomen van oneerlijke mededinging, het terugbrengen van alcoholgebruik onder minderjarigen en het tegengaan van strijdig gebruik met de bestemming van de locatie. In de horecanota 2009 en in de hierbij behorende onderliggende documenten³⁹ wordt echter niet gemotiveerd op welke wijze deze wijzigingen, de toenmalige problematiek moesten verhelpen. Uit deze documenten valt niet op te maken waarom juist dit beleid en deze voorschriften noodzakelijk waren voor de toenmalige situatie. Als de gemeente Hilvarenbeek de huidige regels met betrekking tot de paracommercie wil kopiëren naar de verordening voor paracommercie, dan moet getoetst worden of er onnodige beperkingen worden opgelegd aan de paracommercie. Dit wordt in de volgende paragraaf gedaan.

Ook bij de checklist met toegestane bijeenkomsten van persoonlijke aard ontbreekt het aan een deugdelijke motivatie. Er wordt niet toegelicht waarom in deze checklist onderscheid wordt gemaakt naar de aard van paracommerciële rechtspersonen. De gemeente Hilvarenbeek kan hierdoor de indruk wekken dat zij in strijd handelt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur.

³⁷ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p.10.

³⁸ Zie verslag bespreking met horecabelangvereniging d.d. 22 april 1998, verslag jaarvergadering horeca d.d. 6 november 2006, besluit college van B&W gemeente Hilvarenbeek d.d. 7 augustus 2007 en p.9 van de horecanota 2009.

³⁹ Dossier Drank- en Horecawet (Algemeen) met archiefnummer D-649 van de gemeente Hilvarenbeek.

Naast voorschriften en beperkingen in de drankvergunningen van paracommerciële instellingen, beperkt de gemeente Hilvarenbeek de verstrekking van alcoholhoudende dranken binnen deze instellingen door de Verordening beperking sterke drank. Deze verordening is gebaseerd op art. 149 Gemeentewet jo. art. 23 DHW. Artikel 23 bestaat vanaf 1 januari 2013 niet meer. Dat heeft als gevolg dat de Verordening beperking sterke drank is vervallen. De gemeente Hilvarenbeek zal hierdoor de verstrekking van sterke drank moeten baseren op een andere grondslag. De grondslag hiervoor ligt in art. 25a van de nieuwe DHW en wordt verder behandeld in paragraaf 4.3 van hoofdstuk 4.

3.2 De feitelijke situatie

In de vorige paragraaf is het drank- en horecabeleid met betrekking paracommerciële rechtspersonen van de gemeente Hilvarenbeek behandeld. In deze paragraaf wordt omschreven op welke wijze dit beleid feitelijk in de praktijk tot uiting komt. Hierdoor kan worden beoordeeld welke wijzigingen aangebracht moeten worden naar aanleiding van deze situatie. In subparagraaf 3.4.1 van wordt omschreven welke alcoholgerelateerde problematiek met betrekking tot paracommercie sprake is in de gemeente Hilvarenbeek. Vervolgens wordt in subparagraaf 3.4.2 geanalyseerd of in de verschillende kernen van de gemeente Hilvarenbeek sprake is van oneerlijke concurrentie van paracommerciële horeca met reguliere horeca. Tot slot wordt in subparagraaf 3.4.3 de vraag beantwoord of de huidige regels voor paracommerciële instellingen vernieuwd moeten worden.

3.2.1 De alcoholgerelateerde problematiek m.b.t. paracommercie

De aard van de alcoholgerelateerde problematiek m.b.t. paracommerciële inrichtingen staat niet in verband met de alcoholconsumptie van de jeugd van de gemeente Hilvarenbeek. Echter, volgens de cijfers van de GGD is de jeugd van 12 tot en met 18 jaar van de gemeente Hilvarenbeek koploper in de regio als het gaat om het drinken van alcohol.⁴⁰ 38% van de jongeren in deze leeftijdscategorie consumeert alcoholhoudende dranken in een café, bar, snackbar of op een terras.⁴¹ 35% van de jeugd in dezelfde leeftijdscategorie uit de gemeente Hilvarenbeek drinkt alcoholhoudende drank in discotheken. In de gemeente Hilvarenbeek zijn geen discotheken gevestigd. Hiermee worden dus discotheken in de omliggende gemeenten bedoeld. In de regio wordt door de 25% van de jeugd uit dezelfde leeftijdscategorie in een café, bar, snackbar of op een terras alcoholhoudende drank gedronken. 24% van de jeugd uit de regio drinkt alcohol in een discotheek.

Daarnaast drinkt slechts 9% van de Hilvarenbeekse jeugd alcohol in een sportkantine of bij een andere vereniging. In de regio ligt dit percentage gemiddeld op 7%. De overige plekken waar vaak gedronken wordt door Hilvarenbeekse jeugd uit deze leeftijdscategorie is bij anderen thuis (27%) of thuis met anderen (23%). In de regio wordt in gemiddeld 28% van de gevallen bij anderen thuis gedronken en in gemiddeld 23% van de gevallen wordt in de regio thuis met anderen gedronken. De conclusie is dat de Hilvarenbeekse jeugd vooral alcoholhoudende drank drinkt in horecagelegenheden en bij of met anderen thuis. Het percentage van jongeren dat alcohol drinkt bij paracommerciële instellingen ligt veel lager. De conclusie is dat de Hilvarenbeekse jeugd veel vaker alcoholhoudende drank drinkt in horecagelegenheden en bij of met anderen thuis dan in de kantines van paracommerciële inrichtingen. Alcohol drinkende jeugd valt daarmee nauwelijks onder de alcoholgerelateerde problematiek in de paracommerciële sector.

⁴⁰ Zie paragraaf 4.2.

⁴¹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheidsmonitor Jongeren (12-18 jaar) 2011, Tabellenboek Hilvarenbeek*, p. 9.

3.2.2 De situatie in de praktijk

In deze paragraaf wordt de feitelijke situatie binnen de gemeente Hilvarenbeek met betrekking tot de concurrentie van de paracommercie met de horeca omschreven. Hierbij wordt toegelicht waarom er sprake is van concurrentie en of dit mogelijk kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Vervolgens wordt onderbouwd waarom het onderzoek in een bepaalde kern een representatief beeld oplevert.

De situatie in de praktijk is onderzocht door middel van interviews met horecaondernemers, leden van verschillende verenigingen en de regioadviseur van KHN. Bij het houden van interviews is een selectieve werkwijze gehanteerd vanwege de beschikbare tijd voor het uitvoeren van het onderzoek. Er zijn verschillende horecaondernemers geïnterviewd die bekend zijn met de feitelijke situatie over de alcoholverstrekking bij paracommerciële instellingen. De horecaondernemers werden gevraagd of er op dit moment verenigingen zijn die oneerlijk concurreren en welke situaties bij bepaalde verenigingen mogelijk kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie. De verenigingen die in deze interviews opvallen zijn vervolgens, ook door middel van interviews, onderzocht om de aanwijzingen van de horecaondernemers te kunnen bevestigen. Studentenvereniging VIDAR wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten vanwege de afwijkende regeling.

Hilvarenbeek

In het dorp Hilvarenbeek zijn 10 paracommerciële instellingen gevestigd. Hieronder bevinden zich 5 sportverenigingen, 2 musea, 2 jongerencentra en 1 studentensportvereniging (VIDAR). Het dorp Hilvarenbeek heeft een uitgebreid aanbod van horeca ten opzichte van het horeca aanbod in de overige kernen.⁴² In Hilvarenbeek zijn 33 horecabedrijven gevestigd.

Om inzicht te krijgen in het aanbod van de horeca en de mogelijke concurrentie van paracommerciële instellingen is overlegd met het bestuur van KHN, afdeling Hilvarenbeek.⁴³ Het bestuur gaf aan dat er in Hilvarenbeek en in de rest van de gemeente geen problematische situaties voordoen ten aanzien van de huidige schenktijden van paracommerciële instellingen. Van alle paracommerciële instellingen blijkt dat voetbalverenigingen voor de meeste 'concurrentie' zorgen. Dat uit zich door overschrijding van de schenktijden. Het komt erop neer dat thuiswedstrijden op zondag misschien problemen kunnen leveren. Alleen op die zondagen verstrekken voetbalverenigingen langer alcoholhoudende drank dan officieel is toegestaan. Meestal eindigt het nadrinken op deze zondagen tussen 20.00 en 21.00 uur. Dit wordt bevestigd door leden van voetbalvereniging Hilvaria, RKDSV en EDN'56.⁴⁴ Het bestuur van KHN ziet dat niet als concurrentie omdat het langer nadrinken niet structureel voorkomt gezien de duur van de competitie, het aantal thuiswedstrijden en de winterstop. Volgens het bestuur van KHN afdeling Hilvarenbeek is op dit moment dus geen sprake van oneerlijke concurrentie van paracommerciële instellingen met horeca-instellingen in de gemeente Hilvarenbeek.

Diessen

In Diessen zijn 14 horecabedrijven gevestigd en 5 paracommerciële instellingen van sportieve of recreatieve aard.⁴⁵ De horecaondernemer van café Kerkzicht is geïnterviewd omdat deze onderneming de belangrijkste horecaonderneming uit

⁴² <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Hilvarenbeek', geraadpleegd op 7 mei 2013.

⁴³ Zie bijlage 2.

⁴⁴ Zie bijlage 3.

⁴⁵ <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Diessen', geraadpleegd op 7 mei 2013.

Diessen is ten aanzien van de concurrentie kwestie met paracommerciële horeca-instellingen. RKDSV is de paracommerciële instelling die mogelijk oneerlijk concurreert met café Kerkzicht.⁴⁶ Café Kerkzicht is de hoofdsponsor van deze voetbalvereniging en veel leden van deze vereniging zijn gasten van café Kerkzicht. Hierdoor is een representatief beeld ontstaan over de feitelijke situatie van de concurrentie tussen RKDSV en café Kerkzicht.

De horecaondernemer gaf aan dat in Diessen is geen sprake van oneerlijke concurrentie van paracommerciële horeca met commerciële horeca. Van alle paracommerciële instellingen in Diessen zorgt voetbalvereniging RKDSV voor de enige concurrentie. Dat er bij deze vereniging soms langer wordt nagedronken wordt niet gezien als een vorm van oneerlijke concurrentie. Deze horecaondernemer bevestigt daarmee de situatie met betrekking tot de paracommercie die gegeven is door het bestuur van KHN afdeling Hilvarenbeek.

Haghorst

In Haghorst zijn 6 horecagelegenheden gevestigd. De enige paracommerciële inrichting in Haghorst is voetbalvereniging EDN'56. Tapperij-Feesterij De Bierelier is de belangrijkste horecaonderneming uit Haghorst ten aanzien van de concurrentie kwestie met paracommerciële horeca-instellingen. Op 6 mei 2013 heeft deze ondernemer via e-mail laten weten dat hij zijn visie hierover had besproken met het bestuur KHN afdeling Hilvarenbeek. De situatie in Haghorst is dus besproken bij het overleg met het bestuur van KHN afdeling Hilvarenbeek. Hieruit blijkt dat de situatie in Haghorst vergeleken kan worden met de situatie in Hilvarenbeek en Diessen.

Esbeek

Er is op 29 maart 2013 contact opgenomen met de eigenaar van café Schuttershof. Dit is de enige horecaonderneming in het dorp Esbeek. De horecaondernemer gaf aan dat hij sinds drie maanden in Esbeek werkzaam was en dat hij daardoor de huidige situatie in Esbeek niet goed kon inschatten. Deze ondernemer wilde verder niet in gesprek over dit onderwerp. Het is dus onbekend of deze ondernemer schade lijdt door de verstrekking van alcohol in de kantine van SV Tuldania of andere sportverenigingen.

Stichting Esbeek Sport geeft ten aanzien van deze kwestie aan dat zij als overkoepelend bestuur van alle sportverenigingen in Esbeek rekening houdt met plaatselijke horecaonderneming.⁴⁷ Zij wil niet dat de schenktijden uit de hand lopen. Op deze wijze zou de kantine de plaatselijke horecaonderneming kunnen beschadigen en daarmee de leefbaarheid van het dorp kunnen aantasten.

Uit het contact met de horecaondernemer en de stichting blijkt niet dat de kantine van SV Tuldania mogelijk oneerlijk concurreert met café Schuttershof. Daarnaast bevestigt de voorzitter van deze stichting de aanwijzingen over de feitelijke situatie. Daarom is de verstrekking van alcohol in de kantine van SV Tuldania niet onderzocht.

Biest-Houthakker

De horecasector⁴⁸ in Biest-Houthakker bestaat uit cateringbedrijf De Biggelarij, Chinees-Indisch restaurant Wok Garden en café De Gulle Brabander. In Biest-Houthakker is verder 1 paracommerciële rechtspersoon gevestigd, voetbalvereniging

⁴⁶ Zie bijlage 4.

⁴⁷ Zie bijlage 5.

⁴⁸ <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Biest-Houthakker', geraadpleegd op 7 mei 2013.

SVSOS. Gelet op de aard van deze horecaondernemingen kan sprake zijn van concurrentie tussen café De Gulle Brabander en SVSOS. In de praktijk is geen sprake van concurrentie tussen deze instellingen. Café De Gulle Brabander⁴⁹ is afhankelijk van haar terras en is daarom niet structureel geopend. Deze onderneming is alleen geopend in de lente- en zomermaanden en is daarbij afhankelijk van de weersomstandigheden. Voetbalverenigingen spelen in deze periode vaak hun laatste wedstrijden. Daarnaast is het café van die onderneming bedoeld als feestzaal. Onder een feestzaal wordt een zaal van een horeca-instelling verstaan die verhuurd kan worden om feesten en partijen te faciliteren. Ook ligt deze onderneming buiten het dorp. Er is in Biest-Houthakker dus geen sprake van concurrentie tussen reguliere horeca en paracommerciële horeca. De verstrekking van alcohol in de kantine van SVSOS is daarom niet onderzocht.

Baarschot

In Baarschot is momenteel 1 paracommerciële instelling en 1 horecagelegenheid gevestigd. Dat zijn handboogvereniging Rozenjacht en d'Ouwe Brouwerij. De horecagelegenheid d'Ouwe Brouwerij bestaat uit een restaurant, een pannenkoekenhuis en een feestzaal. Handboogvereniging Rozenjacht kan met het nadrinken niet oneerlijk concurreren met de reguliere horeca met het oog op de aard van d'Ouwe Brouwerij. Er zijn verder geen horecagelegenheden in Baarschot waarmee Rozenjacht zou kunnen concurreren. Door deze analyse is besloten om de plaatselijke situatie met betrekking tot de verstrekking van alcohol niet verder te onderzoeken.

3.2.3 Tussenconclusie

Sommige paracommerciële inrichtingen, met name de voetbalverenigingen, willen langer alcoholhoudende dranken verstrekking dan dat nu is toegestaan op grond van de drankvergunning. Dat uit zich doordat deze verenigingen vaak langer alcohol schenken dan op grond van hun vergunning is toegestaan. Uit de interviews met horecaondernemers blijkt dat zij daardoor geen oneerlijke concurrentie ondervinden. Dat komt omdat deze verenigingen niet structureel dit voorschrift overschrijden, vanwege de duur van de competitie (inclusief winterstop) en het aantal thuiswedstrijden. Ook Dit wordt bevestigd door de klachten en het aantal verzoeken om handhaving ten aanzien van deze kwestie. Volgens een juridisch medewerker handhaving van de gemeente Hilvarenbeek zijn tot op heden geen klachten of verzoeken hierover ontvangen.

In feite speelt het alcoholgerelateerde probleem met betrekking tot de verstrekking van alcohol in de paracommerciële sector zich af op papier. De feitelijke situatie verschilt van het voorschrift in de drankvergunningen van paracommerciële rechtspersonen. De horeca ondervindt daardoor geen oneerlijke concurrentie. Het huidige voorschrift ten aanzien van de schenktijden zou daarom kunnen worden bestempeld als 'onnodig'. De grenzen van de schenktijden voor paracommerciële rechtspersonen van sportieve aard zouden dus verruimd kunnen worden. Hierdoor kan de huidige (feitelijke) situatie – die illegaal is vanwege de overschrijding van de vergunningvoorschriften – omgezet worden in een legale situatie, zowel op papier als in praktijk. Verder blijkt uit de interviews met horecaondernemers dat het onmogelijk is om een begintijd en eindtijd te baseren op de feitelijke situatie omdat deze tijden iedere week verschillend zijn.

3.3 De ambitie van de gemeente Hilvarenbeek

In de vorige paragraaf is de aard en omvang omschreven van de alcoholgerelateerde problematiek met betrekking tot paracommerciële instellingen in de gemeente

⁴⁹ www.degullebrabander.nl, geraadpleegd op 26 april 2013.

Hilvarenbeek. In deze paragraaf wordt vervolgens de ambitie van de gemeente Hilvarenbeek met betrekking tot deze problematiek omschreven. Om de ambitie te achterhalen wordt de toekomstvisie geanalyseerd. Vervolgens is door middel van overleggen en een interview met burgemeester Palmen achterhaald wat de visie van 'de gemeente' is over de regulering van alcoholverkoop in de paracommerciële sector. De gemeenteraad is niet geïnterviewd. De verordening voor paracommercie moet uiteindelijk door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het belang van de gemeenteraad is daardoor gegarandeerd.

3.3.1 Toekomstvisie

In de toekomstvisie HLVRNBK2030⁵⁰ hebben de inwoners vastgelegd wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van de gemeente Hilvarenbeek. Een toekomst die de inwoners en de gemeente samen kunnen realiseren; ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Kwaliteit, samenwerking, verantwoordelijkheid, gemeenschapszin en kleinschaligheid zijn de aandachtspunten die centraal staan in deze toekomstvisie.

Op dit moment zijn de kernen van de gemeente Hilvarenbeek levendig, mede dankzij een bruisend verenigingsleven waarmee de samenhang onder de inwoners wordt versterkt. Voorbeelden hiervan zijn de sportverenigingen. Sport is in de gemeente Hilvarenbeek een verbindende factor en is dus belangrijk voor de leefbaarheid van de kernen. Zonder financiële middelen kan dit verenigingsleven echter niet tot stand komen. Naast sponsors vormt de kantine een hele belangrijke bron van inkomsten. Verenigingen kunnen echter op oneerlijke wijze concurreren met commerciële horecaondernemingen zoals in paragraaf 2.7 van hoofdstuk 2 is beschreven.

De kernwaarden Verantwoordelijkheid en Gemeenschapszin zijn toepasbaar op de mogelijk oneerlijke concurrentie van de paracommercie met de reguliere horeca. De kernwaarde Gemeenschapszin staat voor de samenhang onder de inwoners van de gemeente Hilvarenbeek. Dat wordt versterkt door het verenigingsleven. Zoals eerder uitgelegd speelt de kantine hierbij een belangrijke rol. De toekomstvisie kan in dit kader zo worden uitgelegd dat de paracommercie de verantwoordelijkheid heeft dat de verstrekking van alcohol in de kantines niet ten koste mag gaan van de reguliere horeca.

Naast de kernwaarden Verantwoordelijkheid en Gemeenschapszin is ook de kernwaarde Kleinschaligheid van toepassing op deze kwestie. De kernwaarde Kleinschaligheid betekent in dit kader dat er vaak korte lijntjes zijn en dat er sprake is van een ons-kent-ons-cultuur. Een voorbeeld van deze cultuur en de korte lijntjes is dat café Kerkzicht de hoofdsponsor is van RKDSV en dat veel van haar leden vaste gasten zijn bij café Kerkzicht. Deze korte lijntjes kunnen een reden zijn, voor horecaondernemers, om geen klachten tegen verenigingen in te dienen. In een kleine gemeente zoals Hilvarenbeek is snel bekend welke horecaondernemer een klacht heeft ingediend tegen een vereniging. Daardoor kunnen leden van de betreffende vereniging besluiten om deze horecagelegenheid niet meer te bezoeken. Horecaondernemers willen deze situatie voorkomen en dienen om die reden mogelijk geen klacht in.

Als deze uitleg van de kernwaarden Verantwoordelijkheid, Gemeenschapszin en Kleinschaligheid gevolgd wordt, betekent dit dat de belangen van de reguliere horeca en de paracommercie in balans gebracht moeten worden. De paracommercie moet dus een opbrengst kunnen halen uit de kantine, maar dit mag niet ten koste gaan

⁵⁰ www.hlvrbk2030.nl, geraadpleegd op 28 maart 2013.

van de reguliere horeca. Er zal dus een zorgvuldige belangenafweging moeten plaatsvinden om een beleid te kunnen vormen dat gewenst is voor beide partijen.

3.3.2 Burgemeester Palmen

Ten aanzien van de verordening voor paracommercie hecht burgemeester Palmen waarde aan het hebben van vertrouwen in elkaar en het maken van afspraken.⁵¹ Daarom wil de burgemeester dat de gemeente Hilvarenbeek, de reguliere horeca en de paracommercie samen afspraken maken over de regelgeving die wordt opgenomen in de verordening voor paracommercie.⁵² Dit sluit aan op de toekomstvisie van de gemeente Hilvarenbeek. De nieuwe verordening voor paracommercie is dus een kans om de richtlijnen van de toekomstvisie te volgen, in het bijzonder ten aanzien van de kernkwaliteiten Samenwerking, Verantwoordelijkheid en Gemeenschapszin.

3.3.3 Tussenconclusie

De verplichting om een verordening voor paracommercie op te stellen biedt de mogelijkheid om de huidige voorschriften en beperkingen van de paracommercie te herzien. In het kader van de toekomstvisie is het wenselijk om ten aanzien van deze verordening in gesprek te gaan met de paracommercie en horeca, met name over de schenktijden van voetbalverenigingen gezien de feitelijke situatie. Burgemeester Palmen haakt hierbij aan. Zijn visie is om de paracommercie en de horeca samen tot een oplossing te laten komen waarbij de gemeente het algemene belang bewaakt. Omdat beide partijen belangrijk zijn voor de gemeente Hilvarenbeek is het wenselijk om een balans te vinden tussen de belangen van deze partijen met betrekking tot de schenktijden. Uit onderzoek blijkt dat met de feitelijke situatie beide belangen in balans zijn.⁵³

3.4 Het juridisch kader

In paragraaf 3.2 en 3.3 zijn de wensen over het beleid met betrekking tot de verstrekking van alcohol in de paracommerciële sector omschreven. In deze paragraaf wordt het juridisch kader geschetst waaraan het vernieuwde beleid en de daaruit voortvloeiende verordening moeten voldoen.

Om oneerlijke mededinging van paracommerciële rechtspersonen ten opzichte van reguliere horeca te voorkomen zijn gemeenteraden verplicht om vóór 1 januari 2014 een verordening voor paracommerciële horeca vast te stellen. Gemeenten zijn in ieder geval verplicht om in deze verordening op te nemen:

- de tijdvakken voor de verstrekking van alcoholische dranken;
- welke bijeenkomsten van persoonlijke aard gehouden mogen worden;
- welke bijeenkomsten gehouden mogen worden voor personen die niet of niet rechtstreeks bij de rechtspersoon betrokken zijn.⁵⁴

Als gemeenten na 1 januari 2014 nog geen verordening voor paracommercie hebben, dan staat daar geen sanctie op. De voorschriften en beperkingen aan de huidige vergunningen vervallen zodra de verordening in werking treedt.

Bij het opstellen van de regelgeving die voortvloeit uit art. 4 DHW mag de gemeente onderscheid maken op grond van de aard van de rechtspersoon.⁵⁵ De toets op onwenselijke mededinging is in de nieuwe DHW vervallen. Uit de Memorie van

⁵¹ Zie bijlage 6.

⁵² Zie bijlage 7.

⁵³ Zie paragraaf 3.4.2.

⁵⁴ Artikel 4, derde lid, Drank- en Horecawet

⁵⁵ Artikel 4, tweede lid, Drank- en Horecawet

Toelichting blijkt vervolgens dat de regering er van uitgaat dat gemeenten, bij het opstellen van deze verordening, 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 geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.⁵⁶ Het is dus van belang dat de gemeenteraad van Hilvarenbeek alleen regels vaststelt als er in de gemeente sprake is van *oneerlijke* concurrentie.⁵⁷ De gemeenteraad treedt dus buiten de bevoegdheidsgrondslag van de DHW indien beperkingen worden opgelegd die *alle* concurrentie met de reguliere horeca tegengaan.

3.5 Het beleid achter de modelverordeningen

Om gemeenten te ondersteunen heeft een aantal organisaties modelverordeningen opgesteld met het oog op de komst van de nieuwe DHW en de verplichting voor gemeenten om een verordening voor paracommercie op te stellen. De belangrijkste modelverordeningen zijn opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Nederlands Instituut Alcoholbeleid STAP (hierna: STAP) en BEM. De modelverordeningen zijn opgesteld op basis van verschillende aandachtspunten en achtergronden. VNG heeft haar verordening in het belang van de gemeenten opgesteld als een soort raamwerk waarmee door gemeenten zelf maatwerk geleverd moet worden. Het model van BEM is opgesteld ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. De modelverordening van STAP is opgesteld in het kader van alcoholpreventie. Deze organisaties worden in de hierna volgende subparagrafen verder toegelicht. Er wordt onderzocht op welke wijze deze modelverordeningen tot stand zijn gekomen en welk beleid achter deze modellen relevant of wenselijk kan zijn voor het nieuwe beleid en de nieuwe verordening voor paracommercie van de gemeente Hilvarenbeek.

3.5.1 Modelverordening VNG

*De VNG ondersteunt gemeenten bij hun ontwikkeling tot overheid die het dichtst bij burgers en bedrijven staat. De VNG is bovendien dé belangenbehartiger van alle gemeenten en dus een belangrijke gesprekspartner voor andere overheden en maatschappelijke organisaties.*⁵⁸

De VNG heeft de bepalingen in haar modelverordening open gelaten op concrete punten.⁵⁹ Door invulling te geven aan deze punten kunnen gemeenten maatwerk leveren ten aanzien van de lokale situatie. De huidige voorschriften en bepalingen in de drankvergunningen van paracommerciële instellingen kunnen bijvoorbeeld in het model van de VNG worden omgezet naar een verordening.

Daarnaast kan de gemeente Hilvarenbeek besluiten om ten aanzien van de verordening voor paracommercie het advies⁶⁰ van 'Laat je niet flessen!' (hierna: LJNF) op te volgen. LJNF is een gezamenlijk project van 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant om het alcoholgebruik onder jongeren in deze regio terug te dringen. De werkgroep Beleid en Regelgeving LJNF heeft het model van de VNG gebruikt om invulling aan te geven volgens haar eigen bevindingen.

LJNF heeft besloten om alternatief 2 van artikel 2:34a uit de modelverordening van VNG toe te passen, met uitzondering van artikel 3. LJNF adviseert om deze bepaling

⁵⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.10.

⁵⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.27.

⁵⁸ <http://www.vng.nl/vereniging/wat-doet-de-vng/de-vng-voor-en-door-alle-gemeenten>, geraadpleegd op 24 april 2013.

⁵⁹ VNG, modelverordening Drank- en Horecawet

⁶⁰ LJNF, Advies over modelverordening nieuwe DHW, november 2012

niet over te nemen omdat in dorpshuizen, buurthuizen en dergelijke over het algemeen geen ernstige alcoholgerelateerde problemen voorkomen. Hoe LJNF tot deze conclusie komt is onduidelijk. LJNF licht verder toe dat de schenktijden van zaterdag (na 15:00 tot 21:00 uur) en zondag (na 12:00 tot 21:00 uur) gebaseerd zijn op het feit dat bij vrijwel alle sportverenigingen de jeugdwedstrijden op zaterdag plaatsvinden. Op zondag spelen de senioren hun wedstrijden vaak verspreid over de hele ochtend en middag.

3.5.2 Modelverordening BEM

*BEM is een organisatie die door KHN in het leven geroepen is om de oneerlijke concurrentie in de horeca door met name sportverenigingen, dorpshuizen, poppodia en drankketen tegen te gaan.*⁶¹

Een andere mogelijkheid is om het beleid en de verordening te richten op het voorkomen van oneerlijke concurrentie door paracommerciële horeca-inrichtingen ten opzichte van reguliere horeca. BEM heeft, anders dan VNG, een aparte verordening opgesteld. BEM heeft zelfs twee versies gemaakt. Één waarin geen onderscheid⁶² wordt gemaakt naar de aard van paracommerciële rechtspersonen en één waarin dat wel⁶³ wordt gedaan. In de modelverordeningen van BEM wordt op werkdagen een schenktijd gehanteerd van 10:00 tot 23:00 uur en in het weekend van 10:00 tot 19:00 uur. Naast deze tijdvakken wordt de schenktijd gekoppeld aan de hoofdactiviteit. Het is dan voor paracommerciële instellingen alleen toegestaan om alcoholhoudende drank te verstrekken, binnen het tijdvak, gedurende één uur voor, tijdens en tot één uur na de hoofdactiviteit.

BEM licht in haar leidraad voor gemeenten haar modelverordeningen toe.⁶⁴ BEM richt zich op het verbieden van bijeenkomsten van persoonlijke aard waarbij alcoholische dranken worden geschonken. Volgens BEM impliceert dit dat bijeenkomsten van persoonlijke aard zonder alcoholische dranken wel toegestaan zouden zijn maar dat deze daarom niet aantrekkelijk zouden zijn. BEM concludeert vervolgens dat het wenselijk zou zijn om alle bijeenkomsten van persoonlijke aard te verbieden.

Uit het beleid van BEM valt verder op te maken dat de verstrekking van alcohol bij paracommerciële horeca een ondersteunend karakter moet hebben. Er mag dus geen verkapt café of partycentrum ontstaan. De toegestane activiteiten genoemd in art. 4 van de tweede versie van de modelverordening zijn gebaseerd op deze richtlijn. Volgens BEM zijn de activiteiten die genoemd zijn in dat artikel van de modelverordening in de loop der jaren algemeen geaccepteerd. Deze bijeenkomsten zouden volgens BEM dus niet tot oneerlijke mededinging van paracommerciële horeca-instellingen kunnen leiden. Ook de rechtbank Rotterdam geeft aan dat er bijeenkomsten van persoonlijke aard zijn die een verband hebben met de activiteiten van de vereniging en dus niet tot oneerlijke concurrentie leiden. Een voorbeeld hiervan is een afscheidsreceptie van een bestuurslid.⁶⁵

In de tweede versie van de modelverordening van BEM wordt in art. 4 onderscheid gemaakt naar de aard van paracommerciële rechtspersonen. Dit is het verschil met de eerste versie van het model van BEM. In de tweede versie worden toegestane bijeenkomsten van persoonlijke aard genoemd. Deze bijeenkomsten zijn ingedeeld

⁶¹ <http://www.eerlijkehoreca.nl/over-bem/>, geraadpleegd op 14 februari 2013.

⁶² BEM, Modelverordening paracommerce: model I

⁶³ BEM, Modelverordening paracommerce: model II

⁶⁴ BEM, *Modelverordening Paracommerce Leidraad voor Gemeenten*, juli 2012, p. 14-19.

⁶⁵ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJN BQ9578

naar aard van de rechtspersoon zoals de gemeente Hilvarenbeek dit toepast in de checklist die hoort bij de drankvergunning van paracommerciële instellingen.⁶⁶

Differentiatie naar aard van de rechtspersoon brengt echter risico's mee voor gemeenten. Hierdoor kan de indruk van willekeur en rechtsongelijkheid worden gewekt. Gemeenten zullen deugdelijk moeten kunnen onderbouwen indien onderscheid naar aard van rechtspersonen gemaakt wordt. BEM adviseert om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om te differentiëren naar aard van de rechtspersoon.⁶⁷ Dit zou zorgen voor een toename van de regeldruk van gemeenten. Geen onderscheid maken naar aard van de rechtspersoon zou transparanter en duidelijker zijn voor toezichthouders en wekt bovendien niet de indruk van willekeur, maar zorgt volgens BEM voor rechtsgelijkheid. BEM heeft deze veronderstellingen niet onderbouwd in haar leidraad.

3.5.3 Modelverordening STAP

*STAP wil ertoe bijdragen dat de schade als gevolg van alcoholgebruik aantoonbaar wordt teruggedrongen. STAP geeft adviezen en voert onderzoek uit voor gemeenten, provincies en de landelijke overheid.*⁶⁸

STAP heeft een modelverordening opgesteld die gericht is op alcoholpreventie. Volgens dit model mag er van maandag tot en met donderdag van 17:00 tot 23:00 uur alcohol verstrekt worden. Op vrijdag, zaterdag en zondag mag er tussen 15:00 en 21:00 uur alcohol verstrekt worden.

STAP legt uit dat zij in het weekend voor een eerder regime heeft gekozen omdat het verenigingsleven in het weekend eerder begint en afloopt dan op werkdagen.⁶⁹ STAP adviseert daarnaast om een algemeen schenktijdenregime door te voeren omdat het ten aanzien van handhaving praktischer en effectiever is dan schenktijden vastleggen op 1 uur voor, 1 uur tijdens en 1 uur na de hoofdactiviteit. De '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling geeft volgens STAP namelijk aanleiding tot allerlei creatieve constructies om schenktijden op te rekken waardoor deze niet meer te handhaven of te controleren zijn. Ook de rechtbank Rotterdam geeft aan dat de '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling moeilijk handhaafbaar is en dat vaste schenktijden met het oog op handhaving praktischer zouden zijn.⁷⁰

Met het oog op oneerlijke mededinging is het opvallend dat de modelverordening van STAP strengere schenktijden heeft dan beide verordeningen van BEM. Dit kan verklaard worden door de verschillende gedachtegangen achter deze artikelen. STAP heeft haar artikel over schenktijden gebaseerd op tijden waarop het verenigingsleven actief is terwijl BEM wil voorkomen dat er een verkapt café of partycentrum ontstaat dat aantrekkelijk is voor gasten. Door deze verschillende denkwijzen kan het verschil in schenktijden verklaard worden.

Naast bepalingen over schenktijden en bijeenkomsten van persoonlijke aard heeft STAP ook een ontheffingsmogelijkheid in haar verordening opgenomen. De burgemeester heeft de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van schenktijden of bijeenkomsten van persoonlijke aard op grond van art. 4 lid 4 DHW. STAP heeft de ontheffingsbevoegdheid ingekaderd in art. 17 en 18 van haar modelverordening.

⁶⁶ Zie paragraaf 3.1.1.

⁶⁷ BEM, *Modelverordening Paracommercie Leidraad voor Gemeenten*, juli 2012, p. 7.

⁶⁸ <http://www.stap.nl/nl/organisatie/>, geraadpleegd op 24 april 2013.

⁶⁹ STAP, *Modelverordening Drank- en Horecawet*, juni 2012, p.25.

⁷⁰ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJN BQ9578

De ontheffingsmogelijkheid in de modelverordening van STAP heeft twee componenten. De verplichte en de facultatieve ontheffing. De gedachte erachter is dat de burgemeester verplicht is om ontheffing te verlenen als een paracommerciële rechtspersoon kan aantonen dat er binnen een straal van 10 kilometer rond de paracommerciële inrichting geen regulier horecabedrijf is, dat in staat en bereid is om een bepaalde bijeenkomst van persoonlijke aard te organiseren. Dit wordt een afstandscriterium genoemd. Het afstandscriterium is in de afgelopen jaren gebruikt door veel gemeenten omdat, ingevolge oud art. 4 lid 1 DHW, de gemeente de plaatselijke en regionale omstandigheden moest onderzoeken. Dit is met de inwerkingtreding van de nieuwe DHW komen te vervallen. De ABRvS oordeelde, voor de komst van de nieuwe DHW, dat het gebruik van een dergelijk criterium was toegestaan, maar geen verplichting was.⁷¹ De rechtbank Leeuwarden bepaalde echter een afstandscriterium met een 10 – 15 kilometergrens niet in alle gevallen toepasbaar is en daarom onderzoek gedaan moet worden naar de omstandigheden van het geval.⁷² Ook de ABRvS⁷³ en de rechtbank Maastricht⁷⁴ oordeelden dat er in de jurisprudentie onvoldoende steun te vinden is voor de toepassing van een afstandscriterium.

De gedachte achter de facultatieve ontheffing is dat een gemeente zich hierdoor niet vastbindt aan haar eigen regels. Deze vorm van ontheffing is met name bedoeld voor paracommercie die niet concurreren met de reguliere horeca. Voorbeelden hiervan zijn de kantines van kerkgenootschappen in kleine woonkernen en de kantines van paracommerciële instellingen die zich richten op sociaal-culturele activiteiten voor bejaarden.⁷⁵

3.5.4 Tussenconclusie

De VNG heeft de bepalingen in haar modelverordeningen niet concreet ingevuld. Dat laat ruimte open voor de visie van gemeenten. Gemeenten moeten in deze verordening bijvoorbeeld zelf schenktijden invullen. Bovendien worden in dit model verschillende varianten aangeboden voor het opstellen van een bepaling. De gedachte erachter is dat gemeenten maatwerk moeten leveren zoals de wetgever dat bedoeld heeft met de wetswijziging. Gemeenten moeten dus onderzoeken of er sprake is van *oneerlijke* mededinging van paracommerciële instellingen in hun eigen gemeente.

Een kleine gemeente zoals Hilvarenbeek neemt in de praktijk de modellen van de VNG over. De VNG is een organisatie die de belangen van gemeenten – het algemeen belang – bij haar modellen in acht neemt. BEM en STAP doen dat niet. Zij houden alleen rekening met de belangen die zij vertegenwoordigen. Bij het opstellen van de verordening van paracommercie moet daarmee rekening worden gehouden.

De modelverordening van BEM is niet in lijn met de achterliggende gedachte van de gewijzigde DHW. Deze verordening is al ingevuld en biedt dus geen ruimte om maatwerk te leveren. Het leveren van maatwerk is de gedachte van de wetgever achter de gewijzigde DHW ten aanzien van deze verordening. Bovendien is niet te voorzien dat de verordening van BEM verder gaat dan slechts het voorkomen van *oneerlijke* concurrentie. BEM heeft haar beleid en haar modelverordening immers niet met feiten of onderzoeken onderbouwd. Uit de Memorie van Toelichting blijkt bovendien dat geen onnodige beperkingen aan paracommerciële rechtspersonen

⁷¹ ABRvS 4 juli 2007, LJV BA8746

⁷² Rb. Leeuwarden 4 september 2008, LJV BE9859

⁷³ ABRvS 22 juli 2009, LJV BJ3398

⁷⁴ Rb. Maastricht 30 juni 2010, LJV BM9453

⁷⁵ STAP, *Modelverordening Drank- en Horecawet*, juni 2012, p.34.

mogen worden opgelegd. BEM licht niet toe waarom de bepalingen in haar verordening nodig zijn om *oneerlijke* concurrentie te voorkomen en waarom deze regels nodig zijn in alle gemeenten van Nederland. Het vaststellen van deze verordening kan dus het risico meebrengen dat gemeenteraden ten aanzien van de verordening voor paracommercie buiten de bevoegdheidsgrondslag van de DHW treden. Dit kan als gevolg hebben dat deze bepalingen niet rechtsgeldig zijn en door de bestuursrechter aan de kant kunnen worden geschoven. De modelverordening van BEM is derhalve niet wenselijk voor de gemeente Hilvarenbeek.

STAP heeft in samenwerking met drie regionale alcoholpreventieprojecten een modelverordening opgesteld. Bij het opstellen van de modelverordening is contact gelegd met de VNG. De VNG heeft deze modelverordening echter niet juridisch inhoudelijk getoetst. Daarom kan deze modelverordening dezelfde risico's meebrengen als de modelverordening van BEM. De VNG heeft gemeenten met haar ledenbrief d.d. 11 juli 2012 ingelicht over de risico's die deze modelverordeningen met zich meebrengen.⁷⁶

De modelverordening van STAP is juridisch niet getoetst. Dat blijkt uit artikel 17 en 18 van dat model. In die artikelen is een verplichte en een facultatieve ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Door middel van een verordening invulling geven aan deze ontheffingsbevoegdheid is juridisch gezien niet haalbaar. De burgemeester ontleent zijn ontheffingsbevoegdheid uit de DHW. De Gemeenteraad kan deze bevoegdheid dus niet beperken of uitbreiden in een verordening. Bovendien wordt niet aangegeven of ontheffing tijdelijk of permanent is. Als voor een langere periode ontheffing wordt verleend, dan kan dit strijdig gebruik met het bestemmingsplan opleveren.

STAP hanteert in haar modelverordening een tijdvak om vorm te geven aan de schenktijden. Het hanteren van een tijdvak kan strijdig zijn met het beginsel van rechtsgelijkheid. De hoofdactiviteiten van paracommerciële instellingen vinden niet plaats op dezelfde tijdstippen. Dit kan bijvoorbeeld als resultaat opleveren dat de voetbalvereniging voor een langere periode alcohol mag verstrekken dan de tennisvereniging. Dit kan voorkomen worden door de schenktijd te koppelen aan de hoofdactiviteit met bijvoorbeeld de '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling. Echter, deze bepaling op zichzelf nodigt uit tot allerlei creatieve constructies van verenigingen waardoor handhaving onmogelijk wordt. Een overdreven voorbeeld is dat verenigingen meerdere wedstrijden inplannen tussen 12.00 en 03.00 uur. Om dergelijke constructies te voorkomen kan een tijdvak worden toegepast in combinatie met '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling. Een dergelijk systeem wordt toegepast in de modelverordeningen van BEM.

3.6 Deelconclusie

Art. 4 DHW verplicht alle gemeenten om een verordening voor paracommercie vast te stellen voor 1 januari 2014. In de voorgaande paragrafen is onderzocht hoe de gemeente Hilvarenbeek invulling zou kunnen geven aan deze verplichting. Naar aanleiding van dit onderzoek worden in deze paragraaf conclusies en aanbevelingen gegeven. In deze paragraaf wordt dus geconcludeerd met welke uitgangspunten de gemeente Hilvarenbeek vorm kan geven aan het te vernieuwen beleid op het terrein van de verstrekking van alcoholhoudende dranken.

De schenktijden van paracommerciële rechtspersonen die voortvloeien uit het huidige beleid leveren een probleem op. Het probleem is dat de feitelijke situatie veelal niet overeenkomt met de voorschriften uit de vergunningen van die

⁷⁶ VNG Ledenbrief 11 juli 2012, nummer: Lbr. 12/063, p. 1 - 9.

instellingen. Echter, er is vooralsnog geen sprake van oneerlijke concurrentie van paracommerciële horeca met reguliere horeca. Dit blijkt uit paragraaf 3.2.2. De gemeente Hilvarenbeek zou daarom het huidige beleid en regelgeving met betrekking tot de schenktijden van paracommerciële rechtspersonen moeten vernieuwen. De vraag is dus wat in de gemeente Hilvarenbeek noodzakelijk is om te reguleren in een verordening met betrekking tot deze schenktijden. Hierbij moeten de belangen van de directe betrokkenen worden meegewogen. De directe betrokkenen zijn de gemeente Hilvarenbeek, de horeca en de paracommercie.

De gemeente Hilvarenbeek heeft in deze kwestie een volksgezondheidsbelang omdat het gaat om de verstrekking van alcohol. De gemeenteraad heeft daarnaast de verplichting om een verordening voor paracommercie op te stellen. Het belang van de reguliere horeca is om oneerlijke concurrentie van paracommercie te voorkomen. Horecaondernemers lijden vooralsnog geen schade door de huidige situatie in de praktijk. De feitelijke situatie mag echter niet verder uit de hand lopen dan in subparagraaf 3.2.2 is omschreven. Voor paracommercie vormt de verstrekking van alcoholhoudende drank een belangrijke bron van inkomsten. Het is voor deze instellingen dus belangrijk dat zij een schenktijd krijgen die ruim genoeg is. De schenktijd is ruim genoeg als alle sportverenigingen een vergelijkbare tijdsruimte hebben om na te drinken.

Het belangrijkste aspect van het nieuwe beleid is dus dat de belangen van de commerciële horeca en de paracommerciële horeca in balans zijn. De nieuwe schenktijd moet voldoende ruimte geven aan de paracommercie, maar dit mag niet ten koste gaan van de commerciële horeca. Beide partijen zijn zeer belangrijk voor de burgers van de gemeente Hilvarenbeek zoals is omschreven in paragraaf 3.3. Bij het vaststellen van de nieuwe verordening moet daarom een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden.

In paragraaf 3.2 is de feitelijke situatie over de alcoholverstrekking bij paracommerciële instellingen die gevestigd zijn in de gemeente Hilvarenbeek weergegeven. Uit dit onderzoek blijkt dat de feitelijke situatie vooralsnog geen problemen oplevert. Dit is in paragraaf 3.2.2 omschreven. Daarom zou de feitelijke situatie vertaald kunnen worden naar een verordening. Het invullen van concrete schenktijden vormt een knelpunt bij deze vertaalslag. De feitelijke schenktijden zijn iedere week anders omdat deze afhankelijk zijn van het aantal thuiswedstrijden van sportverenigingen. Hierdoor is het lastig om concrete schenktijden te bepalen. Daarnaast moet de gemeente Hilvarenbeek rekening houden met alle sportverenigingen. De nieuwe schenktijd moet dus ruim genoeg zijn.

Daarnaast zijn het huidige beleid en de documenten die daaraan ten grondslag liggen onduidelijk en onvoldoende gemotiveerd ten aanzien van schenktijden en bijeenkomsten van persoonlijke aard voor paracommerciële inrichtingen.⁷⁷ Er wordt bijvoorbeeld niet toegelicht waarom ten aanzien van schenktijden is gekozen voor een '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling. Daarnaast wordt niet gemotiveerd waarom de gemeente met betrekking tot bijeenkomsten van persoonlijke aard onderscheid maakt naar aard van rechtspersonen. De gemeente Hilvarenbeek heeft daardoor mogelijk in strijd gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁷⁸ Deze gebreken kunnen verholpen worden door nieuw beleid op te stellen.

⁷⁷ Zie paragraaf 3.1.1.

⁷⁸ Zie paragraaf 3.3.9.

Hoofdstuk 4 De verordenende bevoegdheden uit de DHW

In het vorige hoofdstuk is de verplichte verordening voor paracommercie besproken. Naast deze verplichting hebben gemeenten ook een aantal verordenende mogelijkheden gekregen. In dit hoofdstuk worden de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met art. 25d DHW behandeld. Deze bevoegdheden zijn bedoeld om een eigen alcoholbeleid te ontwikkelen. De gedachte van de wetgever erachter is dat alcoholgerelateerde problemen hierdoor worden aangepakt op een wijze die aansluit bij de lokale behoeften en past bij de plaatselijke gewoonten.⁷⁹

In dit hoofdstuk wordt als eerst het huidige alcoholpreventie beleid van de gemeente Hilvarenbeek geanalyseerd. Daarna wordt het alcoholgebruik onder de jeugd van de gemeente Hilvarenbeek geanalyseerd. Vervolgens worden de nieuwe bevoegdheden toegelicht. Hierbij aansluitend worden de visies en ambities binnen de gemeente Hilvarenbeek met betrekking tot deze bevoegdheden omschreven. Tot slot wordt geconcludeerd welke bevoegdheden toegepast moeten worden in de gemeente Hilvarenbeek en hoe deze vorm moeten krijgen in de verordening.

4.1 Het huidige beleid met betrekking tot alcoholpreventie op grond van de DHW

In dit kader is het beleid achter de Verordening beperking sterke drank het enige beleid met betrekking tot alcoholpreventie waarvan de grondslag ligt in de DHW. Een dergelijke verordening is volgens de gemeente Hilvarenbeek wenselijk omdat paracommerciële instellingen ook sterke dranken mogen verkopen voor gebruik ter plaatse. Dit is eerder in paragraaf 3.1.3 besproken.

Daarnaast blijkt uit de Verordening beperking sterke drank dat ook bepaalde horeca-instellingen vallen onder deze verordening. Het verbod op het verstrekken van sterke drank geldt ook voor inrichtingen waarin of in een onderdeel waarvan uitsluitend of in hoofdzaak geringe eetwaren, zoals belegde broodjes, patates frites en kroketten worden verkocht. Een voorbeeld hiervan is een snackbar. Dit komt echter niet terug in de toelichting van dit verbod die is opgenomen in de horecanota 2009.⁸⁰

Deze verordening is gebaseerd op 149 Gemw. jo. art. 23 DHW. Art. 23 DHW is vervallen in de nieuwe DHW. De Verordening beperking sterke drank is daardoor verouderd. De nieuwe grondslag voor een dergelijke beperking ligt nu in art. 25a DHW. De bevoegdheid uit art. 25a wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3.1.

4.2 Het alcoholgebruik onder jongeren in de gemeente Hilvarenbeek

Het alcoholgebruik van de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek wordt in de volgende subparagrafen geanalyseerd aan de hand van de onderzoeken van de GGD. De tabellen van de cijfers die hierna genoemd worden, zijn in bijlage 8 opgenomen.

4.2.1 Hoeveel drinkt de jeugd in de gemeente Hilvarenbeek?

Het alcoholgebruik onder jongeren (12 – 18 jaar) in de gemeente Hilvarenbeek baart zorgen. Uit de onderzoeken van GGD blijkt dat het alcoholgebruik onder jongeren in gemeente Hilvarenbeek veel hoger is dan in andere gemeenten uit de regio.⁸¹ 42% van de Hilvarenbeekse jeugd tussen 12 en 18 jaar heeft in de afgelopen 4 weken bij één gelegenheid 5 glazen alcoholhoudende drank of meer gedronken. In de regio is het gemiddelde percentage 31%. Wat opvalt is dat de gemeente Hilvarenbeek het

⁷⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.11.

⁸⁰ Zie horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 10.

⁸¹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011*, p. 8.

hoogste percentage 'bingedrinkers' heeft in de regio.⁸² Echter, een vergelijkbaar onderzoek is door de GGD uitgevoerd in 2007. Uit die cijfers blijkt dat het percentage bingedrinkers onder de Hilvarenbeekse jeugd in 2011 licht gedaald is ten opzichte van 2007.⁸³ In 2007 dronk 45% van de jongeren van 12 tot 18 jaar uit de gemeente Hilvarenbeek meer dan 5 glazen alcohol per gelegenheid. In de regio was dat percentage toentertijd gemiddeld 36%.

Vervolgens blijkt uit de cijfers van GGD dat 11% van de Hilvarenbeekse jongeren meer dan 20 glazen alcoholhoudende drank per week drinkt.⁸⁴ Dat percentage ligt in de regio veel lager (gemiddeld 5%). Opvallend is dat ook hier de gemeente Hilvarenbeek, samen met de gemeente Sint Anthonis, het hoogste percentage heeft in deze categorie. Het aantal jongeren in de gemeente Hilvarenbeek dat meer dan 20 glazen alcohol per week drinkt, is in 2011 gestegen ten opzichte van 2007.⁸⁵ In 2007 was dat 8% van de Hilvarenbeekse jeugd tussen 12 en 18 jaar oud. In de regio is dit percentage in 2011 met 1% gedaald ten opzichte van 2007.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de GGD, dat in 2011 is uitgevoerd, dat 26% van de Hilvarenbeekse jongeren meer dan 6 glazen alcoholhoudende drank drinkt op minstens één weekenddag. In de regio is dat gemiddeld 15% van de jongeren.⁸⁶ Opvallend is dat uit de cijfers over het alcoholgebruik van jongeren tussen 12 en 18 jaar blijkt dat Hilvarenbeek steeds één van de hogere cijfers heeft van de regio. De jongeren van de gemeente Hilvarenbeek zijn zelfs koploper van de regio als het gaat om het drinken van alcohol. De conclusie is dat overmatig alcoholgebruik onder jongeren daarom een groot probleem is in de gemeente Hilvarenbeek.

Ervaringen uit gastlessen GGD

De GGD heeft in het begin van 2013 gastlessen verzorgd over roken en alcohol aan groep 8 van de basisscholen in de gemeente Hilvarenbeek. Hieruit vloeide een aantal zorgelijke signalen voort. Een voorbeeld van een zorgelijk signaal is dat ieder jaar bij een boer in Haghorst een soort jeugdcamping wordt georganiseerd voor jongeren van 12 jaar en ouder. Kinderen die hieraan willen deelnemen moeten een krat bier of andere alcoholhoudende drank meenemen om deel te mogen nemen aan deze jeugdcamping. Dit is een bekend fenomeen in de gemeente. De ouders van deze kinderen staan hier negatief tegenover, maar zij doen er niks aan. Hun kinderen zouden dan buiten de groep vallen. Daarnaast kan uit deze gastlessen worden opgemaakt dat de ouders van deze leerlingen regelmatig drinken en dat de kinderen dit heel bewust meekrijgen.⁸⁷

4.2.2 Ouders over alcoholgebruik jeugd

De GGD meldt vervolgens in haar onderzoek dat 23% van de ouders in Hilvarenbeek vindt dat 15 jaar of jonger een verantwoorde leeftijd is voor het eerste glas alcohol.⁸⁸ In de regio is dit veel lager, gemiddeld 13%. Ook blijkt dat veel ouders alcoholgebruik van hun kinderen onder de 16 jaar goedkeuren.⁸⁹ 26% van de jongeren onder de 16

⁸² Zie figuur 1 van bijlage 8.

⁸³ Zie figuur 2 van bijlage 8.

⁸⁴ Zie figuur 3 van bijlage 8.

⁸⁵ Zie figuur 4 van bijlage 8.

⁸⁶ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011, Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning*, 2011, p. 8.

⁸⁷ Zie bijlage 9.

⁸⁸ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011, Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning*, 2011, p. 8.

⁸⁹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! Ook voor de jeugd in Hilvarenbeek. Kernbevindingen Jeugdmonitor*, 2011, p. 2.

jaar die wel eens alcohol drinken zegt dat hun ouders het goed vinden dat ze drinken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 24% van de jongeren onder de 16 de alcohol van hun ouders krijgt. Als de gemeente Hilvarenbeek een alcoholpreventiebeleid wil samenstellen, dan zal zij zich niet alleen moeten richten op de jongeren maar ook op de ouders van deze jongeren.

4.3 Het juridisch kader

In onderstaande tabel zijn de verordenende bevoegdheden die voortvloeien uit de DHW weergegeven. Hierbij is ook het toepassingsbereik van deze bevoegdheden gegeven. Zoals eerder beschreven zijn deze bevoegdheden gecodificeerd in art. 25a tot en met 25d DHW.

Verordende bevoegdheid	(Paracommerciële) Horeca	Detailhandel	Openbare ruimte en evenementen
Tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop	Art. 25a	Niet DHW-vergunningplichtige o.g.v. art. 25c en DHW-vergunningplichtige o.g.v. art. 25a	N.v.t.
Toegangsleeftijd koppelen aan sluitingstijd	Art. 25b lid 1 en lid 2 sub a	N.v.t.	N.v.t.
Minimum toegangsleeftijd vastleggen (< 21 jaar)	Art. 25b lid 1	N.v.t.	N.v.t.
Verbod exorbitante prijsacties (40% of meer)	Art. 25d	Zowel niet DHW-vergunningplichtige als DHW-vergunningplichtige o.g.v. art. 25d	Art. 25d

4.3.1 Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (vergunningplichtig)

Op grond van art. 25a DHW kunnen gemeenten de verstrekking van alcohol in (paracommerciële) horeca en drank- en horecavergunningsplichtige detailhandelaren tijdelijk stilleggen of beperken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bepalen dat paracommerciële horeca-inrichtingen alleen zwakalcoholhoudende dranken mogen schenken. De gemeente Hilvarenbeek heeft dit toegepast met de Verordening beperking sterke drank, welke is gebaseerd op een bepaling die met de inwerkingtreding van de nieuwe DHW is komen te vervallen. Hierbij moet vermeld worden dat, zoals in paragraaf 3.4 is beschreven, aan paracommerciële horeca-inrichtingen geen onnodige beperkingen mogen worden opgelegd.

4.3.2 Het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden

Het kabinet steunt het gedachtegoed van de actiegroep 'Vroeg op Stap', die een landelijk geregelde horecasluitingstijd van 2.00 uur wil, omdat zij het een goede zaak vindt dat gemeenten op basis van eigen afwegingen er toe kunnen overgaan om jongeren vroeger op stap te laten gaan. Om deze reden is de bevoegdheid om toegangsleeftijden voor de horeca vast te stellen uitgebreid.⁹⁰

⁹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.12.

Toegangsleeftijd koppelen aan sluitingstijd

Gemeenten kunnen met art. 25b van de nieuwe DHW toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden. Dit betekent dat gemeenten in een verordening kan regelen dat personen van een bepaalde leeftijdscategorie na een bepaalde tijd niet meer mogen worden toegelaten in horecalokaliteiten en terrassen. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat jongeren van 16 en 17 jaar na 00:00 niet meer mogen worden toegelaten in horecalokaliteiten of op terrassen.

Minimumtoegangsleeftijd

Volgens de oude DHW konden gemeenten in een verordening de horeca verbieden om de aanwezigheid toe te laten van jongeren onder een bepaalde leeftijd, die niet hoger is dan 21 jaar.⁹¹ Deze bepaling is vernieuwd. Met de nieuwe bepaling kunnen gemeenten nu toegangsleeftijden instellen in plaats aanwezigheidsleeftijden. Dat houdt in dat bijvoorbeeld inwonende kinderen van de horecaondernemer of personeel dat toevallig ook behoort tot de in de verordening beperkte leeftijdscategorie gewoon mag werken dan wel aanwezig mag zijn in de horecalokaliteit. Deze leeftijden kunnen daarnaast niet alleen gelden voor horecalokaliteiten, maar ook op terrassen. De achterliggende gedachte van de wetgever is dat het voor horecaondernemingen praktischer is om iemand met een bepaalde leeftijd buiten te houden dan uit de zaak te verwijderen.⁹²

Het EVRM

Het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden was op grond van de oude DHW onmogelijk omdat dit strijdig was met art. 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Een dergelijke vrijheid kan alleen worden beperkt indien dat bij een formele wet is voorzien. Die wettelijke grondslag was echter afwezig. Vervolgens moet getoetst worden of een dergelijke beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de volksgezondheid. Er moet dus sprake zijn van een dringende maatschappelijke noodzaak en de staat moet een bepaalde beoordelingsvrijheid hebben over de noodzakelijkheid.⁹³ Er is alleen sprake van noodzaak indien de beperking voldoet aan een dringende maatschappelijke behoefte. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moeten daarbij in acht worden genomen. De beperking moet dus evenredig zijn aan het nagestreefde doel en de daarvoor aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn.

4.3.3 Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (niet vergunningplichtig)

Met deze bevoegdheid kunnen beperkingen worden opgelegd in het kader van het verstrekken van alcohol en deze is daarmee vergelijkbaar met de bevoegdheid in art. 25a. De bevoegdheid in art. 25c verschilt van de bevoegdheid in artikel 25a ten aanzien van de verstrekker. In artikel 25a gaat het om een, op grond van de DHW, vergunningplichtige verstrekker. In artikel 25c gaat het om een niet vergunningplichtige verstrekker zoals een supermarkt of een bierkoerier. Dit schematisch weergegeven in de inleidende alinea van dit hoofdstuk.

Daarnaast blijkt uit art. 25c dat deze beperking kan worden toegepast op een beperkte tijdsruimte en er kan worden bepaald dat deze beperking slechts geldt voor een bepaald deel van de gemeente. De gemeente Hilvarenbeek kan op grond van art. 25c DHW in de verordening bijvoorbeeld regelen dat supermarkten en snackbars tijdens evenementen geen alcoholische dranken mogen verkopen. De gemeente

⁹¹ F. Joosten 2011, p. 4.

⁹² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.43.

⁹³ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, NJ 1980, 164 (Sunday Times vs. UK)

Hilvarenbeek zou met deze bepaling tijdens evenementen dus kunnen voorkomen dat jongeren niet zo makkelijk aan goedkope alcohol kunnen komen vanuit supermarkten of andere detailhandelaren.

4.3.4 Het verbod op exorbitante prijsacties

De nieuwe DHW geeft gemeenten de bevoegdheid om grote kortingsacties op alcoholhoudende dranken aan te pakken. Bij een gemeentelijke verordening kan bepaald worden dat de horeca voor maximaal 24 uur een korting mag toepassen van maximaal 40% van de normale prijs. Voor de detailhandel kunnen gemeenten vastleggen dat er een maximale korting van 30% voor een periode van maximaal één week gegeven mag worden gegeven.

4.4 Ambities en visies binnen de gemeente Hilvarenbeek ten aanzien van de verordenende bevoegdheden

De ambities en visies binnen de gemeente Hilvarenbeek ten aanzien van de verordenende bevoegdheden zijn onderzocht door middel van interviews met burgemeester Palmen en verschillende horecaondernemers uit de gemeente Hilvarenbeek. Daarbij moet rekening worden gehouden met commerciële belangen van deze ondernemers. De horecaondernemers zijn gevraagd naar de werking van de verordenende bevoegdheden in de praktijk. De verslagen van de interviews zijn als bijlage opgenomen.

Daarnaast is overwogen om de ouders van de jeugd tussen 12 en 18 jaar uit de gemeente Hilvarenbeek te interviewen. Binnen de beschikbare tijd van dit onderzoek kan echter geen representatief beeld worden vastgesteld. Daarom is besloten om een dergelijk onderzoek niet uit te voeren. Bovendien heeft de GGD reeds onderzoek gedaan naar de mening van ouders over het alcoholgebruik van hun kinderen. De resultaten uit dit onderzoek zijn in paragraaf 4.2.3 besproken.

4.4.1 Ambitie burgemeester Palmen

Volgens burgemeester Palmen doen zich omtrent happy hours of exorbitante prijsacties geen zorgelijke situaties voor.⁹⁴ De burgemeester verwacht dat door het invoeren en handhaven van de nieuwe verordenende bevoegdheden het alcoholgebruik van de jeugd niet zal afnemen. De burgemeester verwacht dat door het invoeren en handhaven van deze verordenende bevoegdheden, de jeugd zelfs gestimuleerd wordt om op straat te drinken. Burgemeester Palmen denkt dat het effectiever is om strenger te zijn met het handhaven van de minimumleeftijd. Bijvoorbeeld door handhaving van art. 45 DHW. Met de toekomstige verhoging van de minimumleeftijd voor alcoholhoudende drank wordt dit een behoorlijke klus gezien de cijfers over het alcoholgebruik van de Hilvarenbeekse jeugd van 12 tot en met 18 jaar.⁹⁵ De vraag is hoe de gemeente Hilvarenbeek dit in de toekomst gaat bewerkstelligen. Het onderwerp drank en horeca heeft al jaren een lage prioriteit op de politieke agenda van de gemeente Hilvarenbeek.⁹⁶

4.4.2 Visie horecaondernemers

Volgens horecaondernemers zal het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden geen daling van het alcoholgebruik onder jongeren met zich mee brengen.⁹⁷ Het argument hiervoor is dat er in de gemeente Hilvarenbeek geen horecalokaliteiten gevestigd zijn die bijvoorbeeld in het weekend tot later dan 02.00 uur geopend mogen zijn. Ieder café of restaurant moet in het weekend om 02.00 uur

⁹⁴ Zie bijlage 7.

⁹⁵ www.eerstekamer.nl → zoekterm: 33341, geraadpleegd op 22 april 2013.

⁹⁶ Zie bijlage 1 en bijlage 6.

⁹⁷ Zie bijlage 3, bijlage 6 en bijlage 7.

sluiten en op werkdagen om 01.00 uur.⁹⁸ Horecaondernemers willen hierbij geen onderscheid maken tussen leeftijden die hoger zijn dan de minimum toegangsleeftijden. Het kan volgens horecaondernemers zelfs onrust en overlast opleveren indien zij bijvoorbeeld om 0:00 uur alle jongeren van 16 en 17 jaar uit hun lokaliteit moeten verwijderen.

De geïnterviewde horecaondernemers zijn vervolgens van mening dat de invoering van een beperking voor happy hours of prijsacties nutteloos zal zijn. Happy hours zijn zeldzaam in de dorpen van gemeente Hilvarenbeek omdat dit fenomeen niet bij de aard en omvang van de gevestigde horecalokaliteiten⁹⁹ past. Daarom is het volgens de geïnterviewde horecaondernemers onnodig om happy hours en dergelijke te beperken in een verordening. Dit wordt ook door de burgemeester bevestigd.

4.4.3 Tussenconclusie

De commerciële belangen van de horecaondernemers mogen bij het achterhalen van hun visie niet uit het oog worden verloren. De verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met 25d DHW kunnen leiden tot inkomstenderving voor horecaondernemers. Echter, de argumenten die deze horecaondernemers geven over de praktische werking van deze bevoegdheden zijn logisch. Het vastleggen van deze bevoegdheden in een verordening levert problemen op waarvan tot op heden geen sprake van is in de gemeente Hilvarenbeek. Ook de burgemeester is van mening dat de verordenende bevoegdheden geen oplossing bieden. De verordenende bevoegdheden uit DHW blijken ten aanzien van de Hilvarenbeekse alcoholproblematiek ontoereikend te zijn.

4.5 Deelconclusie

In deze paragraaf worden conclusies getrokken over de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met art. 25d DHW. Op basis van het verrichte onderzoek, dat is omschreven in de voorgaande paragrafen, wordt onderbouwd of de verordenende bevoegdheden wenselijk zijn om toe te passen in de gemeente Hilvarenbeek.

Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (vergunningplichtig)

De Verordening beperking sterke drank is gebaseerd op art. 149 Gemw. jo. (oud) art. 23 DHW. Art. 23 bestaat na de wijziging van de DHW niet meer. Deze verordening is dus verouderd. De grondslag hiervoor ligt in art. 25a DHW.¹⁰⁰ Art. 25a bepaalt dat bij een gemeentelijke verordening aan het verstrekken van alcoholhoudende dranken verboden of beperkingen kunnen worden opgelegd. Bij een dergelijke verordening kan worden bepaald dat de burgemeester volgens bij die verordening te stellen regels, voorschriften aan een vergunning als bedoeld in artikel 3 kan verbinden en de vergunning kan beperken tot het verstrekken van zwakalcoholhoudende drank. Paracommerciële inrichtingen vallen onder de vergunningplicht van artikel 3 indien zij alcoholhoudende dranken willen verstrekken. Daarom kan op grond van art. 25a DHW in een verordening worden verboden dat paracommerciële inrichtingen sterke dranken verstrekken. De Verordening beperking sterke drank kan dus worden omgezet in een bepaling in een verordening, bijvoorbeeld in de APV of de verordening voor paracommercie.

⁹⁸ Artikel 2:29 APV gemeente Hilvarenbeek

⁹⁹ www.vvhilvarenbeek.nl/uitgaan-horeca/overzicht.html , geraadpleegd op 2 mei 2013.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.43.

Toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden

Met art. 25b van de nieuwe DHW hebben gemeenten de grondslag in een formele wet gekregen om het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden mogelijk te maken. Is er sprake van een dringende maatschappelijke noodzaak om een dergelijke beperking in te voeren? Deze verordenende bevoegdheid is bedoeld om leeftijdsgrenzen te stellen als daar behoefte aan is in een gemeente. Deze behoefte kan bestaan als in een gemeente bijvoorbeeld bepaalde horeca in prostitutiewijken of wijken met coffeeshops gevestigd is. Van dergelijke horecalokaliteiten is in de gemeente Hilvarenbeek geen sprake. De behoefte om in dit kader toegangsleeftijden te koppelen aan sluitingstijden bestaat om deze reden niet.

De behoefte om leeftijdsgrenzen te stellen kan, volgens de wetgever, ook bestaan indien de gemeente wil stimuleren dat de jeugd vroeger op stap gaat. De rollen worden daardoor omgedraaid. Er worden dan sluitingstijden (of een tijdsruimte) gekoppeld aan toegangsleeftijden. In de Memorie van Toelichting worden voorbeelden genoemd om een dergelijk systeem toe te passen.¹⁰¹ In paragraaf 4.2 is het alcoholgebruik van de Hilvarenbeekse jeugd omschreven. Dit kan een aanleiding zijn om leeftijdsgrenzen te stellen. Echter, drank- en horeca is al jaren een onderwerp dat laag op de politieke agenda van de gemeente Hilvarenbeek staat. Tot op heden zijn daarover geen klachten ontvangen bij de gemeente Hilvarenbeek die afkomstig zijn vanuit de samenleving. Ook horecaondernemers geven aan dat deze bevoegdheid geen effect zal hebben op het terugdringen van het alcoholgebruik van de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek. Vanuit de aard en de omvang van de horecalokaliteiten en het draagvlak vanuit de politiek en de samenleving kan niet worden opgemaakt dat er sprake is van een dringende maatschappelijk noodzaak om in een verordening te bepalen dat toegangsleeftijden worden gekoppeld aan sluitingstijden of andersom.

Daarnaast is het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden niet wenselijk om toe te passen in de gemeente Hilvarenbeek. Indien jongeren van een bepaalde leeftijd uit horecalokaliteiten worden verwijderd of niet meer worden toegelaten, dan kan dat leiden tot nadelige situaties voor de gemeente. Deze jongeren kunnen bijvoorbeeld besluiten om op straat te gaan drinken. Hierdoor loopt de gemeente Hilvarenbeek risico op overlast waarvan op dit moment geen sprake is. Jongeren kunnen ook besluiten om vaker thuis of bij iemand anders thuis te gaan drinken. Als jongeren thuis of bij iemand thuis drinken, dan wordt gestimuleerd om te drinken op plekken waar geen toezicht kan worden gehouden, bijvoorbeeld in huizen en keten. Ook moet de gemeente Hilvarenbeek zich afvragen of een dergelijke maatregel effectief zal zijn in het kader van alcoholpreventie. Jongeren kunnen ook besluiten om eerder te beginnen met drinken in horecalokaliteiten en kunnen binnen dat tijdsbestek evenveel alcoholhoudende dranken consumeren als dat zij nu doen.

Naast de nadelige gevolgen die deze bevoegdheid met zich mee kan brengen is het nog maar de vraag of het voor de gemeente Hilvarenbeek nuttig is om deze bevoegdheid in te zetten. De wetgever zal naar verwachting de minimumleeftijd voor alcoholhoudende dranken verhogen van 16 jaar naar 18 jaar.¹⁰² Een gevolg voor de koppeling van toegangsleeftijden aan sluitingstijden is dat er slechts speelruimte is tussen 18- en 21-jarigen. Er zijn in de gemeente Hilvarenbeek geen horecagelegenheden gevestigd die een toegangsleeftijd van minimaal 21 jaar hanteren. Met het oog op de aard van de horeca die gevestigd is in de gemeente Hilvarenbeek is een dergelijke beperking dus onwenselijk.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.44.

¹⁰² www.eerstekamer.nl → zoekterm: 33341, geraadpleegd op 22 april 2013.

Tijdelijk stilleggen of beperken alcoholverkoop (niet vergunningplichtig)

De bevoegdheid in art. 25c DHW geeft gemeenten de mogelijkheid om te bepalen dat niet vergunningplichtige alcoholverstrekkers (supermarkten, bierkoerier, e.d.) tijdens evenementen geen alcoholhoudende dranken mogen verkopen. Volgens een juridisch medewerker handhaving en de burgemeester van de gemeente Hilvarenbeek doen zich bij evenementen in de gemeente Hilvarenbeek geen problematische situaties met betrekking tot de verstrekking van alcohol. Er zijn verder geen aanleidingen of aanwijzingen om deze bevoegdheid vast te leggen in een verordening.

Verbod exorbitante prijsacties

Uit onderzoek van de GGD blijkt dat de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek koploper van de regio is als het gaat om bingedrinken. Dit is echter niet het resultaat van de happy hours of exorbitante prijsacties die door horecaondernemers georganiseerd worden. Volgens horecaondernemers zijn happy hours zeldzaam in de gemeente Hilvarenbeek. Ook de burgemeester geeft aan dat dit niet of zeer weinig voorkomt in de gemeente Hilvarenbeek. Vanuit dit opzicht is het onnodig om happy hours of prijsacties in een verordening vast te leggen.

Daarnaast is het verbieden van happy hours en prijsacties niet praktisch. Als een gemeente happy hours en exorbitante prijsacties wil voorkomen en/of handhaven, dan moeten alle prijsacties met betrekking tot alcoholhoudende dranken worden geregistreerd of worden bijgehouden door gemeenten. Het toezicht houden op en het registreren van deze prijsacties is dus zeer arbeidsintensief. Een doel van de wetswijzing is juist om administratieve lasten voor gemeenten te reduceren. Deze verordenende bevoegdheid komt dus niet overeen met het doel van de nieuwe DHW. Het vastleggen van deze bevoegdheden levert veel onnodig werk op voor de gemeente Hilvarenbeek omdat er slechts in zeldzame gevallen dergelijke prijsacties gehouden worden. Daartegenover kan het indekken tegen een toekomstig probleem een reden zijn voor het opnemen van deze bevoegdheid in een verordening. De huidige situatie omtrent exorbitante prijsacties in de gemeente Hilvarenbeek geeft echter geen aanwijzingen die duiden op een mogelijk toekomstig probleem. Het is dus niet nodig dat de gemeente Hilvarenbeek deze bevoegdheid opneemt in een verordening.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van deze scriptie. De vraag die in deze scriptie centraal staat luidt: *Op welke wijze kan de gemeente Hilvarenbeek, door gebruik te maken van haar verordenende bevoegdheden en verplichtingen uit de nieuwe Drank- en Horecawet, vorm geven aan het te vernieuwen beleid op het terrein van de verstrekking van alcoholhoudende drank in de gemeente?* Deze vraag wordt door middel van conclusies en aanbevelingen beantwoord. De conclusies en aanbevelingen worden onderverdeeld in 2 componenten. De component verordenende verplichtingen en de component verordenende bevoegdheden. Hoofdstuk 2 is een inleidend hoofdstuk over de wijzigingen van de DHW. Dat hoofdstuk heeft geen betrekking op de centrale vraag. Om deze reden is hoofdstuk 2 niet meegenomen in de conclusies en aanbevelingen.

5.1 Conclusies

In deze paragraaf worden alle resultaten gegeven die voortvloeien uit dit onderzoek. In subparagraaf 5.1.1 worden eerst de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de verordening voor paracommercie besproken. Vervolgens worden in 5.1.2 de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de verordenende bevoegdheden besproken.

5.1.1 De verordening voor paracommercie

De huidige voorschriften en beperkingen in de drankvergunningen van paracommerciële rechtspersonen verbieden bijeenkomsten van persoonlijke aard die niet in verband staan met de hoofdactiviteit van die rechtspersoon. Daarnaast bepaalt de drankvergunning van die rechtspersonen dat zij alcoholhoudende dranken mogen verstrekken gedurende 1 uur voor, tijdens en tot 1 uur na beëindiging van haar hoofdactiviteit.

De gemeente Hilvarenbeek heeft de ambitie om de belangen van de paracommercie en de horeca in balans te brengen in deze kwestie. Deze ambitie sluit aan op het juridisch kader dat geven is in art. 4 DHW. Een belangrijk aspect daarbij is dat er geen onnodige beperkingen mogen worden opgelegd aan paracommerciële rechtspersonen.

Uit dit onderzoek blijkt dat sportverenigingen behoefte hebben aan een ruimere schenktijd. Dat wordt afgeleid uit het feit dat sportverenigingen, in het bijzonder voetbalverenigingen, zich niet altijd houden aan de schenktijden die zijn vastgelegd in de drankvergunning. Voetbalverenigingen overschrijden de schenktijd meestal als er veel thuiswedstrijden gespeeld worden. Op die dagen is de kantine van voetbalverenigingen druk bezocht. Echter, de elftallen van voetbalverenigingen spelen niet iedere week thuiswedstrijden. Als veel elftallen van een voetbalvereniging een uitwedstrijd spelen, dan is de kantine van voetbalverenigingen minder druk bezocht. Daardoor eindigt het verstrekken van alcohol op een vroeger tijdstip. Daarnaast bevat het voetbalseizoen een winterstop waarin geen wedstrijden gespeeld worden en het seizoen heeft een beperkte duur. Omdat vaak alleen bij thuiswedstrijden de schenktijd wordt overschreden, veroorzaakt dit geen oneerlijke concurrentie. Het faciliteren van bijeenkomsten van persoonlijke aard veroorzaakt daartegenover wel oneerlijke concurrentie, maar daarvan is om dit moment geen sprake van in de praktijk. De gemeente Hilvarenbeek kan daarom vorm geven aan het te vernieuwen beleid op het terrein van de verstrekking van alcoholhoudende drank door het nieuwe beleid en de daaruit voortvloeiende verordening te baseren op de situatie in de praktijk. Hierdoor worden de belangen van de paracommercie en de horeca in balans gebracht en er worden geen onnodige beperkingen opgelegd.

Er zijn geen officiële klachten bij de gemeente Hilvarenbeek ontvangen die betrekking hebben op de schenktijden van paracommerciële rechtspersonen. Daarom kan men stellen dat de huidige voorschriften en het huidige beleid niet toe zijn aan vernieuwing. Echter, uit interviews met horecaondernemers blijkt dat niet willen klagen omdat deze ondernemers daardoor mogelijk gasten kunnen verliezen. Hierdoor kan verklaard worden waarom tot op heden geen klachten zijn ontvangen.

Het huidige beleid en de daaruit voortvloeiende voorschriften en beperkingen zijn weldegelijk toe aan vernieuwing. Zoals in paragraaf 3.1 is omschreven, kan niet worden achterhaald hoe het huidige beleid tot stand is gekomen en hoe dat beleid heeft geleid tot de huidige voorschriften en beperkingen in de drankvergunningen van paracommerciële rechtspersonen. Het huidige voorschrift met betrekking tot schenktijden kan daardoor een onnodige beperking voor de paracommerciële horeca zijn. Dit is in strijd met art. 4 DHW zoals in paragraaf 3.4 is uitgelegd. Door het baseren van de schenktijden van paracommerciële horeca op de situatie in de praktijk wordt dit verholpen.

5.1.2 De verordenende bevoegdheden

Het huidige beleid van de gemeente Hilvarenbeek dat betrekking heeft op de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met art. 25d DHW, is het beleid dat ten grondslag ligt aan de Verordening beperking sterke drank. De gemeente Hilvarenbeek wil met deze verordening ervoor zorgen dat jeugd die bepaalde (paracommerciële) horeca-instellingen bezoekt niet in aanraking komt met sterke drank. Deze beperking moet in stand worden gelaten, maar de verordening is verouderd omdat de juridische grondslag daarvoor (oud art. 23 DHW) is geschrapt. De nieuwe juridische grondslag voor deze beperking ligt in de nieuwe DHW in art. 25a en art. 25b. De uiteindelijke grondslag voor deze verordening is dus art. 149 Gemw. jo. art. 25a jo. 25c DHW. Het beleid dat ten grondslag ligt aan deze verordening hoeft dus niet vernieuwd te worden.

Van de verordenende bevoegdheden uit de DHW gaat de gemeente Hilvarenbeek dus in ieder geval gebruikmaken van art. 25a en art. 25c DHW. Een vergelijkbare bevoegdheid lag voor de wijziging van de DHW in art. 23 DHW. De bevoegdheden in art. 25a en 25c DHW zijn dus geen nieuwe bevoegdheden. Uit dit onderzoek blijkt dat de andere verordenende bevoegdheden uit art. 25a en 25d DHW niet toepasselijk of niet wenselijk zijn voor de gemeente Hilvarenbeek.

Het is voor de gemeente Hilvarenbeek onwenselijk om toegangsleeftijden te koppelen aan sluitingstijden omwille van de aard en omvang van de gevestigde horecalokaliteiten. De horeca in de gemeente Hilvarenbeek bestaat uit restaurants, grand cafés en dorpskroegen. Voor deze onderneming gelden dezelfde sluitingstijden en toegangsleeftijd. Er zijn bijvoorbeeld geen nachtclubs of discotheken in de gemeente Hilvarenbeek gevestigd waarvoor een hogere toegangsleeftijd geldt. Naar verwachting zal in de nabije toekomst de minimumleeftijd voor zwakalcoholhoudende drank verhoogd worden naar 18 jaar. De gemeente Hilvarenbeek kan hierdoor maar voor een relatief korte periode gebruikmaken van de bevoegdheid in art. 25b DHW. Daarom is het niet praktisch om deze bevoegdheid vast te leggen in een verordening.

Daartegenover kan men stellen dat het koppelen van toegangsleeftijd aan sluitingstijd noodzakelijk is vanwege het alcoholgebruik van de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek tussen 12 en 18 jaar. Echter, het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden kan nadelige gevolgen hebben voor de gemeente Hilvarenbeek. Als jongeren onder een bepaalde leeftijd uit horecalokaliteiten verwijderd worden, dan kunnen zijn besluiten om op straat te gaan

drinken. De kans is aanwezig dat die jongeren daarmee overlast veroorzaken. Daardoor stimuleert de gemeente Hilvarenbeek in feite alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde. Hiervan is op dit moment geen sprake in de gemeente Hilvarenbeek. Daarnaast kan het gebruikmaken van deze bevoegdheid mogelijk in strijd zijn met het EVRM. Het gebruikmaken van de verordenende bevoegdheid uit art. 25b DHW is dus niet wenselijk voor de gemeente Hilvarenbeek.

Naast het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden is de gemeente Hilvarenbeek bevoegd om prijsacties en happy hours te beperken in een verordening. Uit dit onderzoek blijkt dat happyhours en prijsacties met betrekking tot alcoholhoudende drank zeldzaam zijn in de gemeente Hilvarenbeek. Daarom is deze bevoegdheid niet van toepassing in de gemeente Hilvarenbeek.

Men kan stellen dat de gemeente Hilvarenbeek deze beperking in een verordening moet vastleggen als een soort 'stok achter de deur' voor toekomstige problemen. Zoals eerder omschreven is de kans hierop zeer klein. Om erachter te komen of de situatie met betrekking tot happy hours en dergelijke uit de hand loopt, zal de gemeente Hilvarenbeek toezicht moeten houden. Er moet dan toezicht gehouden worden op alle prijsacties en happy hours bij ondernemingen die alcohol voor gebruik ter plaatse of elders dan ter plaatse verstrekken. Deze taak brengt enorme administratieve lasten mee voor de gemeente Hilvarenbeek. Omdat de gemeente Hilvarenbeek een kleine gemeente is, heeft zij daarvoor geen arbeidscapaciteit of het budget om dat te realiseren. De kans is groot dat deze arbeidsintensieve lasten, gezien de frequentie van dergelijke prijsacties in de gemeente Hilvarenbeek, weinig resultaat en hoge kosten op zullen leveren. Het gebruikmaken van de verordenende bevoegdheid uit art. 25d DHW is dus niet wenselijk voor de gemeente Hilvarenbeek.

Van de verordenende bevoegdheden uit de DHW zal de gemeente Hilvarenbeek gebruik gaan maken van art. 25a en 25c DHW als nieuwe juridische grondslag voor de Verordening beperking sterke drank. Deze wijziging heeft geen effect op het beleid. De conclusie is dat de gemeente Hilvarenbeek, door gebruik te maken van haar verordenende bevoegdheden uit de DHW, haar beleid op het terrein van de verstrekking van alcohol niet hoeft te vernieuwen.

5.2 Aanbevelingen

De conclusies uit paragraaf 5.1 leiden tot aanbevelingen. In subparagraaf 5.2.1 worden 7 aanbevelingen gegeven met betrekking tot de verordening voor paracommercie. In subparagraaf 5.2.2 worden 2 aanbevelingen gegeven met betrekking tot de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met art. 25d DHW.

5.2.1 De verordening voor paracommercie

In deze subparagraaf worden aanbevelingen gedaan over hoe het beleid op het terrein van de verstrekking van alcohol in de paracommerciële sector vorm zou kunnen krijgen. Er worden 7 aanbevelingen gedaan met betrekking tot het beleid voor paracommerciële horeca en de verordening voor paracommercie.

Aanbeveling 1: het gebruiken van een modelverordening

In paragraaf 3.5 van hoofdstuk 3 is omschreven dat gemeenten door het gebruik van de modelverordening van BEM en STAP onnodige risico's lopen. In die paragraaf is omschreven dat gemeenteraden daardoor mogelijk buiten hun verordenende bevoegdheid kunnen treden. Het model van VNG is als een raamwerk opgesteld waarmee maatwerk geleverd kan worden. De modelverordening van de VNG is opgesteld in de vorm van een hoofdstuk van een algemeen plaatselijke verordening (hierna: APV). De gemeente Hilvarenbeek kan deze modelverordening dus gebruiken om de verordening voor paracommercie toe te voegen aan de APV.

Enerzijds ligt dit niet voor de hand omdat de grondslag voor deze verordening de DHW is en niet de Gemeentewet. Er zou daarom een aparte verordening opgesteld moeten worden. Anderzijds staan door gebruikmaking van het model van VNG alle bepalingen met betrekking tot drank en horeca in 1 verordening, de APV. Dat is praktisch voor de gemeente Hilvarenbeek en haar burgers. Daarnaast hoeft de modelverordening van de VNG alleen op concrete punten worden ingevuld. Dit kost minder tijd en arbeidskracht dan het opstellen van een aparte verordening. Daarom wordt aanbevolen om de verordening voor paracommercie op te stellen met gebruikmaking van het model van VNG.

Aanbeveling 2: Differentiatie naar aard van paracommerciële instellingen

De huidige schenktijden moeten worden aangepast. Dat blijkt uit dit onderzoek. De gemeente Hilvarenbeek mag daarbij onderscheid naar aard van paracommerciële rechtspersonen maken. Uit onderzoek naar de aard en omvang van de alcoholproblematiek met betrekking tot paracommercie blijkt dat de sportverenigingen, in het bijzonder de voetbalverenigingen, de potentie hebben om oneerlijk te kunnen concurreren met de horeca. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als er bij voetbalverenigingen iedere week tot laat in de avond alcoholhoudende drank verstrekt wordt. Daardoor ontstaat een verkapt café. Echter, daarvan is tot op heden geen sprake in de gemeente Hilvarenbeek. Om mogelijke excessen van sportverenigingen te voorkomen wordt aanbevolen om andere schenktijden te hanteren voor sportverenigingen dan voor andere paracommerciële instellingen.

De andere paracommerciële instellingen in de gemeente Hilvarenbeek zijn van sociaal-culturele aard. Dit zijn jongerencentrum 't Tref, jongerencentrum the Young Ones, Museumbrouwerij De Roos, het Likeurmuseum en studentenvereniging VIDAR. Studentenvereniging VIDAR heeft een regeling met de gemeente Hilvarenbeek over hun schenktijden. Bij het maken van onderscheid naar aard van rechtspersonen ten aanzien van schenktijden kan daarom volstaan worden met 2 categorieën. De eerste categorie betreft rechtspersonen van sportieve of recreatieve aard. De tweede categorie betreft rechtspersonen van overige aard. Hieronder vallen dus alle paracommerciële rechtspersonen die niet van sportieve of recreatieve aard zijn.

Het onderscheid tussen rechtspersonen van sportieve of recreatieve aard en rechtspersonen van sociaal-culturele aard is geoorloofd. Ten eerste omdat de DHW differentiatie naar de aard van paracommerciële rechtspersonen toestaat in art. 4 lid 2. Ten tweede omdat rechtspersonen van sportieve aard een andere soort hoofdactiviteit hebben dan rechtspersonen van sociaal-culturele aard. De hoofdactiviteiten van sportieve paracommerciële rechtspersonen zijn wedstrijden, trainingen en toernooien.¹⁰³ De hoofdactiviteit van sociaal-culturele paracommerciële rechtspersonen is het bevorderen van de sociale interactie tussen leden onderling en het werven van nieuwe leden. Het faciliteren van deze interactie is dus onderdeel van de hoofdactiviteit. De aanwezigheid van horeca heeft daarop geen invloed. Dat komt omdat rechtspersonen van sociaal-culturele aard, zoals studentenverenigingen, een zeer beperkte en specifieke doelgroep hebben.¹⁰⁴ Volgens de VNG is in dat geval geen sprake van oneerlijke concurrentie.¹⁰⁵

Bij het maken van onderscheid naar aard van paracommerciële rechtspersonen met betrekking tot de bijeenkomsten van persoonlijke aard, kan de checklist uit de vergunning worden overgenomen in de verordening voor paracommercie. De hierin

¹⁰³ ABRvS 29 oktober 2003, LJN AM5479

¹⁰⁴ VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*, p. 6.

¹⁰⁵ VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*, p. 7.

vermelde bijeenkomsten hebben een direct verband met de hoofddoelstelling van de verschillende instellingen.¹⁰⁶ Daardoor kan er geen sprake zijn van oneerlijke concurrentie. De situatie in de praktijk geeft daarnaast geen aanleiding om de huidige regelgeving hierover aan te passen. De reguliere horeca en de paracommerciële horeca hebben geen klachten over de toegestane bijeenkomsten van persoonlijke aard. Er is dus geen sprake meer van oneerlijke concurrentie zoals daarvan wel sprake was in het verleden.¹⁰⁷ De aangescherpte en verduidelijkte regels ten aanzien van de bijeenkomsten van persoonlijke aard zijn dus effectief geweest.

Aanbeveling 3: Beleid schenktijden sportverenigingen

Volgens de GGD is de jeugd van de gemeente Hilvarenbeek koploper van de regio als het gaat om het drinken van alcohol.¹⁰⁸ De gemeente Hilvarenbeek kan omwille van dit zorgelijke signaal overwegen om een maatregel te nemen die gericht is op de jeugd. De gemeente Hilvarenbeek zou bijvoorbeeld een strakker schenktijdenregime kunnen hanteren op zaterdag. Op zaterdag houden veel sportverenigingen jeugdwedstrijden. Er is dus ook jeugd die een bezoek brengt aan de kantine. Om de jeugdige bezoeker niet te makkelijk in aanraking te laten komen met alcohol kan de gemeente Hilvarenbeek bepalen dat er geen alcohol geschonken mag worden bij sportverenigingen op zaterdag voor 15.00 uur. De jeugd van 16 jaar en jonger heeft dan vaak al enige tijd hun wedstrijd gespeeld. Die jongeren zullen dan moeten wachten met het drinken van alcohol tot dat het 15.00 uur wordt. De uitwerking zou kunnen zijn dat het daardoor voor jeugd niet meer aantrekkelijk wordt om alcohol te drinken bij sportverenigingen.

In paragraaf 3.2.1 is omschreven dat de jeugd van 12 tot en met 18 jaar oud niet vaak drinkt in sportkantines. Het niet mogen schenken van alcohol voor 15:00 uur bij sportverenigingen op zaterdagen kan daarom een onnodige beperking zijn. De cijfers van de GGD die genoemd zijn in paragraaf 3.2.1 geven aan dat relatief weinig jongeren alcohol drinken bij sportverenigingen. Deze cijfers zeggen echter niets over de hoeveelheid alcohol die de jeugd drinkt bij sportkantines. De cijfers over het alcoholgebruik van de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek zijn zorgwekkend. Dit is in paragraaf 4.2 van hoofdstuk 4 behandeld. Een dergelijke beperking is daarom noodzakelijk.

Op zondag spelen volwassenen hun wedstrijden over de hele ochtend en middag. Hierbij is veel minder jeugd aanwezig dan op zaterdag. Daarnaast zijn de kantines op zondag het drukst bezocht. Art. 4 van de DHW bepaalt dat er geen onnodige beperkingen mogen worden opgelegd aan paracommerciële rechtspersonen. Daarom zou de gemeente kunnen bepalen dat op zondag de schenktijd voor sportverenigingen start om 12:00 uur.

De horeca heeft aangegeven dat zij geen problemen ondervinden van de huidige situatie in de praktijk. Ter voorkoming van oneerlijke mededinging is het gezien deze situatie wenselijk dat paracommerciële instellingen niet later schenken dan 21.00 uur op weekenddagen. Deze tijd wordt aanbevolen omdat niet iedere vereniging wedstrijden op dezelfde tijden spelen. Tennisverenigingen spelen hun wedstrijden bijvoorbeeld op andere tijden dan voetbalverenigingen. Daarom is een ruime schenktijd voor sportverenigingen noodzakelijk.

¹⁰⁶ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, *LJN BQ9578*

¹⁰⁷ Zie paragraaf 3.1.1.

¹⁰⁸ Zie paragraaf 4.2.1.

Op werkdagen begint het verenigingsleven later dan in het weekend. Daarom wordt aanbevolen om op deze dagen een ander regime te hanteren. Uit de interviews met de horeca blijkt dat zij helemaal geen problemen hebben met de doordeweekse schenktijden in de praktijk. Daarom wordt aanbevolen om hierbij de regelgeving hierover te baseren op de situatie in de praktijk. Dit resulteert in een schenktijd die start om 17:00 uur en eindigt om 00:00 uur.

Aanbeveling 4: Beleid overige paracommerciële rechtspersonen

In de categorieën overige paracommerciële rechtspersonen bevinden zich 5 paracommerciële instellingen. Uit onderzoek naar de aard en omvang van de alcoholproblematiek in de paracommerciële sector blijkt echter dat deze verenigingen op geen enkele wijze concurreren met de horeca. Het is dus raadzaam om de huidige voorschriften in de vergunningen van deze verenigingen te vertalen naar een bepaling in de verordening. De '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling kan gebruikt worden in combinatie met een tijdvak om oneindige verstrekking van alcohol te voorkomen. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat zij tussen 12:00 en 23:00 alcoholhoudende drank mogen verstrekken gedurende de periode die begint met één uur voor aanvang en eindigt met één uur na beëindiging van de activiteiten die passen bij de hoofdactiviteit van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon. De afwijkende regeling van studentenvereniging VIDAR kan in stand worden gelaten.

Aanbeveling 5: Bijeenkomst organiseren voor horeca en paracommercie

Het wordt de gemeente Hilvarenbeek aanbevolen om een bijeenkomst te organiseren voor horecaondernemers en paracommerciële inrichtingen. Tijdens deze bijeenkomst kunnen de plannen van de gemeente met de verordening voor paracommercie worden besproken. De gemeente Hilvarenbeek kan bijvoorbeeld een aantal conceptverordeningen presenteren waarna de paracommercie en de horeca hun meningen daarover kunnen geven.

Een dergelijke bijeenkomst kan leiden tot een voordelige situatie voor de gemeente Hilvarenbeek. Tijdens deze bijeenkomst kunnen paracommerciële horeca en commerciële horeca bijvoorbeeld samen afspraken maken over de schenktijden van de paracommerciële horeca die vervolgens kunnen leiden tot bepalingen voor in de verordening. Binnen de gemeente Hilvarenbeek is sprake van een ons-kent-ons-cultuur en er is daarom sprake een hoge sociale controle.¹⁰⁹ Deze situatie is gunstig voor de gemeente Hilvarenbeek omdat zij wellicht geen budget heeft om paracommerciële instellingen regelmatig te controleren. Het is dus raadzaam om in een dergelijke bijeenkomst te investeren.

Aanbeveling 6: Vaststellen van de aard van rechtspersonen

Vanwege de differentiatie naar aard van paracommerciële rechtspersonen (aanbeveling 2) wordt aanbevolen om in de drankvergunningprocedure vast te stellen welke aard een paracommerciële rechtspersoon heeft. Dit kan worden afgeleid uit de statutaire doelomschrijving van de vereniging of stichting in kwestie. Daarna kan bepaald worden welke bepalingen uit de verordening voor paracommercie van toepassing zijn op die rechtspersonen.

Aanbeveling 7: De bepalingen in de verordening voor paracommercie

In subparagraaf 5.1.1 is geconcludeerd op welke wijze het nieuwe beleid van de gemeente Hilvarenbeek op het terrein van de verstrekking alcoholhoudende dranken in de paracommerciële sector vorm zou moeten krijgen. Op basis van deze conclusie wordt in deze aanbeveling een advies gegeven over hoe de gemeente Hilvarenbeek het nieuwe beleid met betrekking tot schenktijden van paracommerciële

¹⁰⁹ Zie paragraaf 3.5.1.

rechtspersonen kan vertalen naar bepalingen voor in een verordening. Er worden 2 alternatieven aangeboden omdat beide bepalingen voordelen met zich meebrengen. Vervolgens wordt aanbevolen welk alternatief het best toegepast zou kunnen worden in de verordening voor paracommercie van de gemeente Hilvarenbeek.

De gemeente Hilvarenbeek kan ervoor kiezen om de huidige voorschriften uit de vergunningen met betrekking tot schenktijden te verruimen en over te hevelen naar de verordening. In de huidige voorschriften worden de schenktijden gekoppeld aan de hoofdactiviteit van een paracommerciële rechtspersoon. Sportverenigingen hebben de behoefte aan een ruimere schenktijd om langer te kunnen nadrinken. Daarom is een verruiming van 3 uur aangebracht.

Alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse mogen alleen worden verstrekt 1 uur voor, tijdens en tot 3 uur na de activiteiten die vallen binnen het kader van de doelstelling van de instelling.

Een voordeel van deze bepaling is dat alle verenigingen even lang alcohol mogen verstrekken (beginsel van rechtsgelijkheid). Een nadeel is dat deze bepaling uitnodigt tot het creëren van creatieve constructies om de schenktijd te verlengen zoals in paragraaf 3.5.3 is toegelicht. Ook is in deze bepaling geen absolute grens aangegeven voor het verstrekken van alcohol. Door steeds wedstrijden of trainingen in te plannen kunnen verenigingen hun schenktijd op blijven rekken waardoor geen einde komt aan de verstrekking van alcohol. Handhaven is in dat geval onmogelijk.

De probleemsituatie die hierboven is omschreven is niet mogelijk op grond van de bepaling die hierna wordt toegelicht. De DHW maakt het mogelijk om onderscheid te maken naar aard van paracommerciële rechtspersonen. Dat wordt toegepast in onderstaande bepaling. In aanbeveling 2 van deze subparagraaf wordt aangeraden hiervan gebruik te maken omdat dit, gezien de aard en omvang van de soort paracommerciële rechtspersonen in de gemeente Hilvarenbeek, wenselijk is.

- 1. Paracommerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van sportieve of recreatieve aard verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
 - a. maandag tot en met vrijdag na 17:00 uur en tot 23:00 uur;*
 - b. zaterdag na 15:00 uur en tot 21:00 uur; en*
 - c. zondag na 12:00 uur en tot 21:00 uur.**
- 2. Voor zover er bij paracommerciële rechtspersonen als bedoeld in lid 1 verenigings- of wedstrijdactiviteiten plaatsvinden die eindigen tijdens het laatste uur vóór het verlopen van de in lid 1 genoemde schenktijden, is het deze paracommerciële rechtspersonen toegestaan, in aanvulling op de schenktijden genoemd in lid 1, alcoholhoudende drank te verstrekken tot één uur na beëindiging van deze activiteiten.*
- 3. Overige paracommerciële rechtspersonen verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank na 12.00 uur en tot 23.00 uur. Zij mogen tussen 12:00 en 23:00 enkel alcoholhoudende drank verstrekken gedurende de periode die begint met één uur voor aanvang en eindigt met één uur na beëindiging van de activiteiten die passen binnen de statutaire doelomschrijving van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon.*

In bovenstaande bepaling wordt een tijdvak gehanteerd. Het hanteren van een tijdvak is eenvoudiger om te handhaven dan een '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling. Bovendien verschaft een tijdvak meer duidelijkheid dan de '1 uur voor, tijdens en na'-bepaling. De grenzen worden in een tijdvak duidelijk aangegeven.

Om de gelijkheid tussen sportverenigingen te waarborgen is een ruim tijdvak noodzakelijk. Sportverenigingen organiseren hun wedstrijden en trainingen immers niet op dezelfde tijden. De tijdstippen in deze bepaling zijn gebaseerd op het verenigingsleven. Het verenigingsleven begint op werkdagen later dan in het weekend. Daarnaast wordt met dit regime een signaal afgegeven naar de alcohol drinkende jeugd zoals is toegelicht in Aanbeveling 3. De horecaondernemers hebben zodoende nog voldoende ruimte, van 21:00 tot 02:00 uur, om de leden van sportverenigingen te ontvangen.¹¹⁰

Deze bepaling bevat een mogelijkheid om het tijdvak op te rekken als blijkt dat het tijdvak te krap is. Als een wedstrijd of training in het laatste uur van het aangegeven tijdvak eindigt, dan kan de schenktijd met maximaal 1 uur worden uitgebreid. Een tenniswedstrijd kan bijvoorbeeld op zaterdag om 20:30 uur eindigen. In dit geval is lid 1 sub b van deze bepaling van toepassing omdat de wedstrijd op zaterdag gespeeld wordt. Omdat de wedstrijd om 20:30 uur eindigt mag de tennisvereniging, op grond van lid 2 van deze bepaling, dan tot 21:30 uur alcoholhoudende dranken verstrekken. Het oprekken van de schenktijd kan echter niet oneindig worden toegepast zoals is uitgelegd bij het eerste alternatief. De schenktijd kan op grond van lid 2 met maximaal één uur worden verlengd.

De koppeling van schenktijden aan de hoofdactiviteit van paracommerciële rechtspersonen in het eerste alternatief garandeert dat iedere rechtspersoon gelijke schenktijden heeft. Door de koppeling van de schenktijd aan de hoofdactiviteit kan de schenktijd oneindig worden opgerekt. Dat maakt het eerste alternatief lastig om te handhaven voor de gemeente Hilvarenbeek. Daarnaast kan de gemeente Hilvarenbeek nooit op de hoogte zijn van de activiteiten van alle sportverenigingen plaatsvinden. Het hanteren van een tijdvak is daarom praktischer met betrekking tot handhaving.

Het hanteren van een tijdvak zorgen voor ongelijkheid omdat paracommerciële rechtspersonen hun activiteiten niet op dezelfde tijdstippen uitvoeren. Om hierbij voor zoveel mogelijk gelijkheid te zorgen, is een ruim tijdvak aanbevolen met de mogelijkheid om deze met maximaal 1 uur uit te breiden. Daarnaast wordt met het tweede alternatief een signaal afgegeven naar de jeugd die de kantines bezoekt van paracommerciële instellingen. Met het oog op het alcoholgebruik van de jeugd van 12 tot en met 18 jaar uit de gemeente Hilvarenbeek is een dergelijk signaal wenselijk. Het tweede alternatief is dus het beste alternatief waarmee de gemeente Hilvarenbeek invulling kan geven aan de schenktijden voor paracommerciële instellingen.

5.2.2 De verordenende bevoegdheden

In subparagraaf 5.1.2 zijn conclusies getrokken over het toepassen van de verordenende bevoegdheden uit de DHW. Vervolgens worden in deze subparagraaf aanbevelingen gedaan over de invulling van de verordenende bevoegdheden uit art. 25a tot en met 25d DHW.

Aanbeveling 1: Verordening beperking sterke drank

Het wordt de gemeente Hilvarenbeek aangeraden om de Verordening beperking sterke drank te vernieuwen en te vertalen naar een bepaling die aan de APV kan worden toegevoegd. De gemeente Hilvarenbeek kan onderstaande bepaling gebruiken om dit te realiseren. Op deze manier staan alle regels met betrekking tot

¹¹⁰ De sluitingstijd voor horeca-instellingen is op zondag 02:00 op grond van art. 2:29 lid 1 sub b APV gemeente Hilvarenbeek.

horeca en alcoholhoudende drank in dezelfde verordening. Dat is praktisch voor de gemeente Hilvarenbeek en haar burgers

1. Het is in de gemeente verboden anders dan om niet sterke drank voor gebruik ter plaatse te verstrekken in een inrichting:
 - a. waarin of in een onderdeel waarvan uitsluitend of in hoofdzaak geringe eetwaren, zoals belegde broodjes, patates frites en kroketten worden verkocht;
 - b. die of waarvan een onderdeel uitsluitend of in hoofdzaak in gebruik is bij jeugdorganisaties of -instellingen;
 - c. die of waarvan een onderdeel uitsluitend of in hoofdzaak in gebruik is bij sportorganisaties of -instellingen;
2. Het is verboden bedrijfsmatig sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse te verstrekken in een inrichting als bedoeld in lid 1.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de verboden uit lid 1 en 2 van dit artikel. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op aanvragen als bedoeld in dit lid.

De strekking van de Verordening beperking sterke drank is dat het voor paracommerciële instellingen en bepaalde horecagelegenheden verboden is om sterke drank te verstrekken geval. Bovenstaande bepaling heeft precies dezelfde strekking. Het verschil van deze bepaling ten opzichte van de Verordening sterke drank is dat de ontheffingsmogelijkheid eenvoudiger is weergegeven. Art. 3 van de Verordening beperking sterke drank bepaalt dat een besluit met redenen wordt omkleed. In bovenstaande bepaling is dit niet overgenomen. Het motiveren van besluiten wordt gegarandeerd door het motivatatiebeginsel.

In de oude DHW was in art. 26 lid 3 een termijn van 3 maanden opgenomen voor het afdoen van op de DHW gebaseerde vergunningaanvragen. De termijn van 3 maanden was overgenomen in de Verordening beperking sterke drank. Art. 26 is geschrapt in de nieuwe DHW. In paragraaf 2.3.4 is omschreven dat op grond van de nieuwe DHW de normale termijn van 8 weken uit de Awb van toepassing is op vergunningaanvragen. Daarom is de termijn van 3 maanden in deze bepaling niet overgenomen.

Aanbeveling 2: Alcoholpreventie

De oplossing voor het terugdringen van het alcoholgebruik van jongeren in Hilvarenbeek ligt niet in de DHW. Het handhaven van art. 45 DHW kan effectief zijn, maar zal consequent moeten worden uitgevoerd. Het handhaven van art. 45 DHW is echter beperkt tot de openbare ruimte en stimuleert daardoor het drinken bij of met anderen thuis.

Het drinken van alcohol is geïntegreerd in de opvoeding van de jeugd uit de gemeente Hilvarenbeek. Dat blijkt uit de gastlessen van de GGD. Ouders en jongeren moeten daarom bewust worden van de schadelijkheid van alcoholgebruik op jonge leeftijd. Onder ouders en jongeren zal dus draagvlak voor alcoholpreventie gecreëerd moeten worden. De werkgroep Alcohol- en Drugspreventie is hier al enige tijd mee bezig.

Hoofdstuk 6 Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek geëvalueerd dat geleid heeft tot de conclusies en aanbevelingen van deze scriptie. Hierbij worden de zwakke punten van dit onderzoek en de problemen bij de uitvoering van dit onderzoek besproken. Ook worden tips gegeven voor een onderzoeker die een vergelijkbaar onderzoek gaat uitvoeren.

Het zwakke punt van het onderzoek naar recht is dat het recht nieuw is. Er is daardoor geen jurisprudentie beschikbaar over het juridisch kader van deze scriptie. Handboeken over de DHW zijn veelal verouderd door de wijziging van de DHW. Er is wel een boek van Frank Joosten beschikbaar, maar dat boek gaat over handhaving en is dus niet van toepassing op deze scriptie. Daarom is dit boek niet geraadpleegd. Echter, er zijn voldoende betrouwbare documenten geraadpleegd om het recht te bestuderen en te begrijpen.

Een probleem deed zich een probleem voor bij het onderzoek naar praktijk. De sportverenigingen waren lastig om te bereiken. Van alle sportverenigingen waarmee contact is gezocht, heeft alleen Stichting Esbeek Sport gereageerd. Om dit probleem op te lossen zijn leden van de andere verenigingen geïnterviewd. Deze mensen hebben de situatie die geschetst is door verschillende horecaondernemers bevestigd. Het onderzoek is dus representatief.

Een tip voor de volgende onderzoeker is om op tijd te beginnen met het contact leggen met sportverenigingen. De onderzoeker moet hierbij stug volhouden indien hij of zij het gevoel heeft dat zijn mail aan de aandacht van de betreffende sportvereniging is ontgaan. Een andere tip is om van modelverordeningen geen aanknopingspunt te maken. Een compleet ingevulde modelverordening is per definitie in strijd met de bedoeling van de wetgever om het voor gemeenten mogelijk te maken om maatwerk te leveren. Een ingevulde modelverordening doet dat niet.

De wetgever heeft de DHW gewijzigd om de administratieve lasten te reduceren, het alcoholgebruik van jongeren terug te dringen en om alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde te voorkomen. De verordenende bevoegdheden uit art. 25b en 25d DHW kunnen deze doeleinden tegenwerken. In deze scriptie is toegelicht dat het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden kan zorgen voor alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde. Ook is in deze scriptie toegelicht dat het beperken van prijsacties en happy hours kan leiden tot een forse toename van de administratieve lasten. De vraag is of de wetgever dit overwogen heeft bij de wetswijziging.

Uiteindelijk is een duidelijk beeld geschetst over de wijzigingen van de DWH en op welke wijze de gemeente Hilvarenbeek haar te vernieuwen beleid, op het terrein van de verstrekking van alcohol, kan vorm geven door gebruik te maken van haar verordenende verplichting en bevoegdheden. De gemeente Hilvarenbeek heeft met deze scriptie een uitgebreid naslagwerk voor haar nieuwe verordening en haar nieuwe beleid.

Notenlijst

- ¹ www.hilvarenbeek.nl → 'ontdek Hilvarenbeek', geraadpleegd op 26 april 2013.
- ² *Stb.* 2012, 237.
- ³ *Stb.* 2012, 379.
- ⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.3.
- ⁵ Zie bijlage 1.
- ⁶ www.academieww.nl, geraadpleegd op 28 februari 2013.
- ⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 11.
- ⁸ Artikel 172 jo. 174 Gemeentewet
- ⁹ F. Joosten 2011, p. 1.
- ¹⁰ Met 'leidinggevende' wordt een leidinggevende in de zin van artikel 1 Drank- en Horecawet bedoeld.
- ¹¹ Artikel 30a, eerste lid, sub a, Drank- en Horecawet
- ¹² Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet
- ¹³ Artikel 29, eerste lid, Drank- en Horecawet
- ¹⁴ Artikel 30a, derde lid, jo. artikel 29, vierde lid, Drank- en Horecawet
- ¹⁵ Artikel 24, tweede lid, sub b, Drank- en Horecawet
- ¹⁶ Artikel 30a, vierde lid, Drank- en Horecawet
- ¹⁷ Van Alphen 2013, p. 156 en 157.
- ¹⁸ ABRvS 18 juli 2012, *LJN* BX1821
- ¹⁹ Artikel 8, derde lid, Drank- en Horecawet
- ²⁰ Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet
- ²¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.51
- ²² Artikel 35, vijfde lid, Drank- en Horecawet
- ²³ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.22.
- ²⁴ Artikel 19a, derde lid, Drank- en Horecawet
- ²⁵ Artikel 4 jo. 5 jo. 6 jo. 8 jo. 9 jo. 24 Drank- en Horecawet
- ²⁶ Rb. Zutphen 23 juni 2004, *LJN* AP6813
- ²⁷ <http://www.eerlijkehoreca.nl/bem-abc/paracommercie/>, geraadpleegd op 14 februari 2013.
- ²⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p. 60.
- ²⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.35 en 36.
- ³⁰ Verslag bespreking met horecabelangenvereniging d.d. 22 april 1998
- ³¹ Verslag jaarvergadering horeca d.d. 6 november 2006
- ³² Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 8 – 11.
- ³³ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 9.
- ³⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.9.
- ³⁵ Besluit college van burgemeester en wethouders gemeente Hilvarenbeek d.d. 7 augustus 2007.
- ³⁶ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 13.
- ³⁷ Horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p.10.
- ³⁸ Zie verslag bespreking met horecabelangenvereniging d.d. 22 april 1998, verslag jaarvergadering horeca d.d. 6 november 2006, besluit college van B&W gemeente Hilvarenbeek d.d. 7 augustus 2007 en p.9 van de horecanota 2009.
- ³⁹ Dossier Drank- en Horecawet (Algemeen) met archiefnummer D-649 van de gemeente Hilvarenbeek.
- ⁴⁰ Zie paragraaf 4.2.
- ⁴¹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheidsmonitor Jongeren (12-18 jaar) 2011, Tabellenboek Hilvarenbeek*, p. 9.
- ⁴² <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Hilvarenbeek', geraadpleegd op 7 mei 2013.
- ⁴³ Zie bijlage 2.
- ⁴⁴ Zie bijlage 3.

- ⁴⁵ <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Diessen', geraadpleegd op 7 mei 2013.
- ⁴⁶ Zie bijlage 4.
- ⁴⁷ Zie bijlage 5.
- ⁴⁸ <http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, filter op: 'Hilvarenbeek' → 'Biest-Houthakker', geraadpleegd op 7 mei 2013.
- ⁴⁹ www.degullebrabander.nl, geraadpleegd op 26 april 2013.
- ⁵⁰ www.hlvrbk2030.nl, geraadpleegd op 28 maart 2013.
- ⁵¹ Zie bijlage 6.
- ⁵² Zie bijlage 7.
- ⁵³ Zie paragraaf 3.4.2.
- ⁵⁴ Artikel 4, derde lid, Drank- en Horecawet
- ⁵⁵ Artikel 4, tweede lid, Drank- en Horecawet
- ⁵⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.10.
- ⁵⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.27.
- ⁵⁸ <http://www.vng.nl/vereniging/wat-doet-de-vng/de-vng-voor-en-door-alle-gemeenten>, geraadpleegd op 24 april 2013.
- ⁵⁹ VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*
- ⁶⁰ LJNF, *Advies over modelverordening nieuwe DHW*, november 2012
- ⁶¹ <http://www.eerlijkehoreca.nl/over-bem/>, geraadpleegd op 14 februari 2013.
- ⁶² BEM, *Modelverordening paracommercie: model I*
- ⁶³ BEM, *Modelverordening paracommercie: model II*
- ⁶⁴ BEM, *Modelverordening Paracommercie Leidraad voor Gemeenten*, juli 2012, p. 14-19.
- ⁶⁵ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJN BQ9578
- ⁶⁶ Zie paragraaf 3.1.1.
- ⁶⁷ BEM, *Modelverordening Paracommercie Leidraad voor Gemeenten*, juli 2012, p. 7.
- ⁶⁸ <http://www.stap.nl/nl/organisatie/>, geraadpleegd op 24 april 2013.
- ⁶⁹ STAP, *Modelverordening Drank- en Horecawet*, juni 2012, p.25.
- ⁷⁰ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJN BQ9578
- ⁷¹ ABRvS 4 juli 2007, LJN BA8746
- ⁷² Rb. Leeuwarden 4 september 2008, LJN BE9859
- ⁷³ ABRvS 22 juli 2009, LJN BJ3398
- ⁷⁴ Rb. Maastricht 30 juni 2010, LJN BM9453
- ⁷⁵ STAP, *Modelverordening Drank- en Horecawet*, juni 2012, p.34.
- ⁷⁶ VNG Ledenbrief 11 juli 2012, nummer: Lbr. 12/063, p. 1 - 9.
- ⁷⁷ Zie paragraaf 3.1.1.
- ⁷⁸ Zie paragraaf 3.3.9.
- ⁷⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.11.
- ⁸⁰ Zie horecanota 2009 gemeente Hilvarenbeek, p. 10.
- ⁸¹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011*, p. 8.
- ⁸² Zie figuur 1 van bijlage 8.
- ⁸³ Zie figuur 2 van bijlage 8.
- ⁸⁴ Zie figuur 3 van bijlage 8.
- ⁸⁵ Zie figuur 4 van bijlage 8.
- ⁸⁶ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011, Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning*, 2011, p. 8.
- ⁸⁷ Zie bijlage 9.
- ⁸⁸ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011, Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning*, 2011, p. 8.
- ⁸⁹ GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! Ook voor de jeugd in Hilvarenbeek. Kernbevindingen Jeugdmonitor*, 2011, p. 2.
- ⁹⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.12.
- ⁹¹ F. Joosten 2011, p. 4.
- ⁹² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.43.

- ⁹³ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, NJ 1980, 164 (Sunday Times vs. UK)
- ⁹⁴ Zie bijlage 7.
- ⁹⁵ www.eerstekamer.nl → zoekterm: 33341, geraadpleegd op 22 april 2013.
- ⁹⁶ Zie bijlage 1 en bijlage 6.
- ⁹⁷ Zie bijlage 3, bijlage 6 en bijlage 7.
- ⁹⁸ Artikel 2:29 APV gemeente Hilvarenbeek
- ⁹⁹ www.vvvhilvarenbeek.nl/uitgaan-horeca/overzicht.html , geraadpleegd op 2 mei 2013.
- ¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.43.
- ¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.44.
- ¹⁰² www.eerstekamer.nl → zoekterm: 33341, geraadpleegd op 22 april 2013.
- ¹⁰³ ABRvS 29 oktober 2003, LJV AM5479
- ¹⁰⁴ VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*, p. 6.
- ¹⁰⁵ VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*, p. 7.
- ¹⁰⁶ Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJV BQ9578
- ¹⁰⁷ Zie paragraaf 3.1.1.
- ¹⁰⁸ Zie paragraaf 4.2.1.
- ¹⁰⁹ Zie paragraaf 3.5.1.
- ¹¹⁰ De sluitingstijd voor horeca-instellingen is op zondag 02:00 op grond van art. 2:29 lid 1 sub b APV gemeente Hilvarenbeek.

Literatuurlijst

Literatuur

Rapporten

BEM, *Modelverordening Paracommercie Leidraad voor Gemeenten*, juli 2012

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012

GGD Hart voor Brabant, *Gezondheidsmonitor Jongeren (12-18 jaar) 2011, Tabellenboek Hilvarenbeek*.

GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! In Hilvarenbeek 2011, Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning, 2011*.

GGD Hart voor Brabant, *Gezondheid telt! Ook voor de jeugd in Hilvarenbeek. Kernbevindingen Jeugdmonitor, 2011*.

Documenten

Mr. C.W.M. van Alphen, 'Het overgangsrecht in de gewijzigde Drank- en horecawet gewaardeerd', *De Gemeentestem*, 2013-7385, p. 155 – 160.

BEM, Modelverordening paracommercie: model I.

BEM, Modelverordening paracommercie: model II.

F. Joosten, Academie voor bijzondere wetten, *Nieuwe Drank- en Horecawet*, november 2011.

LJNF, *Advies over modelverordening nieuwe DHW*, november 2012.

STAP, *Modelverordening Drank- en Horecawet*, juni 2012.

VNG, *modelverordening Drank- en Horecawet*.

VNG, VNG Ledenbrief 11 juli 2012, nummer: Lbr. 12/063.

Interviews

Verslag werkgroep Alcohol- en Drugspreventie d.d. 5 maart 2013

Verslag overleg met bestuur KHN, afdeling Hilvarenbeek d.d. 6 mei 2013

Interview met de heer R. van Gestel d.d. 19 maart 2013

Interview leden Hilvaria, RKDSV en EDN'56

Verslag periodiek overleg burgemeester Palmen en KHN afdeling Hilvarenbeek d.d. 6 maart 2013

Interview met burgemeester Palmen d.d. 10 april 2013

Interview Stichting Esbeek Sport d.d. 16 mei 2013

Interne stukken

Besluit college van burgemeester en wethouders d.d. 7 augustus 2007

Dossier Drank- en Horecawet (Algemeen) met archiefnummer D-649

Horecanota 2009

Verslag jaarvergadering horeca d.d. 6 november 2006

Verslag bespreking met horecabelangenvereniging d.d. 22 april 1998

Wet- en regelgeving

Verdragen

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden

Wetten

Algemene wet bestuurswet

Drank- en Horecawet

Gemeentewet

Verordeningen

APV gemeente Hilvarenbeek

Verordening beperking sterke drank

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3.

Publicaties

Stb. 2012, 237.

Stb. 2012, 379.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, NJ 1980, 164 (Sunday Times vs. UK)

Rechtbank

Rb. Leeuwarden 4 september 2008, *LJN* BE9859

Rb. Maastricht 30 juni 2010, *LJN* BM9453

Rb. Rotterdam 9 juni 2011, *LJN* BQ9578

Rb. Zutphen 23 juni 2004, *LJN* AP6813

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 29 oktober 2003, *LJN* AM5479

ABRvS 4 juli 2007, *LJN* BA8746

ABRvS 22 juli 2009, *LJN* BJ3398

Websites

<http://2miljoen.nl/Top/Nederland/Noord-Brabant/>, geraadpleegd op 7 mei 2013.

Frank Joosten, *Academie voor bijzondere wetten*, www.academiebw.nl, geraadpleegd op 28 februari 2013.

De Gulle Brabander, www.degullebrabander.nl → 'openingstijden', geraadpleegd op 26 april 2013.

'Over BEM', *BEM*, www.eerlijkehoreca.nl/over-bem/, geraadpleegd op 14 februari 2013.

'Paracommercie', *BEM*, www.eerlijkehoreca.nl/bem-abc/paracommercie/, geraadpleegd op 14 februari 2013.

Initiatiefvoorstel-Voordewind, Van der Staaij, Bouwmeester en Bruins Slot inzake verhoging alcoholleeftijd, www.eerstekamer.nl → zoekterm: 33341, geraadpleegd op 22 april 2013.

Gemeente Hilvarenbeek, www.hilvarenbeek.nl → 'ontdek Hilvarenbeek', geraadpleegd op 26 april 2013.

Gemeente Hilvarenbeek, www.hlvrbk2030.nl, geraadpleegd op 28 maart 2013.

Wat doet het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP?, *STAP*, <http://www.stap.nl/nl/organisatie/>, geraadpleegd op 24 april 2013.

'De VNG: voor en door alle gemeenten', *VNG*, <http://www.vng.nl/vereniging/wat-doet-de-vng/de-vng-voor-en-door-alle-gemeenten>, geraadpleegd op 24 april 2013.

VVV Gemeente Hilvarenbeek, www.vvhilvarenbeek.nl/uitgaan-horeca/overzicht.html, geraadpleegd op 2 mei 2013.