

Herziene Notitie Paracommercie na de nieuwe Drank- en Horecawet gemeente Veendam

3 juni 2014

Aan:	Het college van burgemeester en wethouders van Veendam
Van:	R. Haye, adviseur OOV, afdeling Vergunningen en Handhaving, De Kompanjie
Datum:	03-06-2014;
Vastgesteld:	17-12-2013 als voorgenomen besluit; 03-06-2014 als herzien besluit;
Besproken in inforaad :	16-06-2014;
Vastgesteld in de raad:	30-06-2014.
Bijzonderheden;	vastgesteld in raad 30-6 indachtig aanvaard amendement CU.
Corsanummer.:	201401336

1. Inleiding en context

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en Horecawet (nDHW) in werking getreden. De wet is voornamelijk gericht op het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren, het voorkomen van alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde en de reductie van de administratieve lasten. Belangrijke wijzigingen zijn: overheveling van het toezicht op de wet van de nieuwe Voedings- en Warenautoriteit (nVWA) naar de gemeenten, wijziging van bevoegd bestuursorgaan (voortaan is de burgemeester bevoegd en niet het college) en de strafbaarstelling van het bezit van alcoholhoudende drank onder de 18 jaar. In de nDHW wordt in artikel 4 de verplichting aan gemeenten opgelegd om bij verordening regels te stellen aan paracommerciële rechtspersonen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. Deze regels dienen in ieder geval betrekking te hebben op de schenktijden en het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard. De vraag die nu voorligt, is hoe deze verordening vorm moet worden gegeven mede gelet op de diverse belangen die spelen.

Op 8 januari 2014 is een inspraakavond gehouden waarin zowel de belangen van de horeca als die van de paracommerciële horeca voor het voetlicht zijn gebracht. Daarnaast zijn in de context van het eerder verschenen nieuwe horecabeleid ("Bruisend beheerst") op het onderdeel Paracommercie (paragraaf 12) zienswijzen ingebracht (Commissie BEM van 25-11-2013). In deze notitie worden op basis van alle gewogen belangen en opvattingen, voorstellen gedaan voor een verordening(stekst) en voorstellen voor beleidsregels op basis van deze verordening. Door zowel de tekst van de verordening te bespreken als ook de invulling van de ontheffingsbevoegdheid en daaraan ten grondslag liggende beleidsuitgangspunten, ontstaat een totaal paracommerciebeleid. In deze notitie wordt eerst het begrip paracommercie gedefinieerd. Daarna wordt de voorgestelde verordening(stekst) besproken en de gevolgen voor de bestaande praktijk. Daarna wordt ingegaan op het ontheffingenbeleid, de algemene kaders daarbij en de specifieke uitwerking in de beleidsregels zelf. De ingebrachte zienswijzen en (eerste) opvattingen van de raadsleden, zijn bij dit alles nadrukkelijk betrokken.

Nadrukkelijk dient vooraf te worden opgemerkt dat het opstellen van Paracommerciebeleid betekent dat invulling wordt gegeven aan de beperkingen die er nu eenmaal moeten gelden voor paracommerciële instellingen. Deze beperkingen dienen ex artikel 4 van de nDHW zich tenminste uit te strekken tot de schenktijden, de eigen bijeenkomsten van persoonlijke aard en het ook anderen gelegenheid geven tot het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard. Het kan in de uitwerking dan ook niet zo zijn dat deze beperkingen uitpakken als ruimere mogelijkheden voor de paracommerciële instellingen dan voor de reguliere horeca. Veel gemeenten kiezen er voor om simpelweg (vooral) bijeenkomsten van persoonlijke aard te verbieden. Omdat het college ook het belang van de paracommerciële instellingen ziet, probeert ze in deze notitie beide belangen (die van de horeca en die van de paracommercie) daar waar mogelijk en wenselijk te verenigen. Hoewel dit geen eenvoudige opgave is gebleken, is zij op voorhand van mening hierin te zijn geslaagd. Op onderdelen is er zelfs meer ruimte ontstaan voor de paracommerciële instellingen in vergelijking tot omliggende gemeenten. Hoe de precieze uitwerking in de praktijk zal zijn, kan pas na enige tijd worden vastgesteld. In de evaluatie van het totale horecabeleid zal dit dan ook aan de orde komen.

De (finale) bespreking van dit beleidsdocument heeft plaats gevonden in de raadsvergadering van 30-6-2014. Bij de behandeling van deze notitie zijn een drietal op deze notitie betrekking hebbende amendementen ingediend. Uiteindelijk heeft het amendement zoals ingediend door de fractie van Christen Unie (CU) de meerderheid van stemmen behaald. De strekking van het voorstel was om naast de buurthuizen ook de religieuze instellingen toe te staan voor maximaal 6 bijeenkomsten per jaar bijeenkomsten van persoonlijke aard te mogen houden. In deze notitie is dit besluit verder verwerkt en opgenomen.

2. De definitie van paracommercie en de te wegen belangen

Onder paracommerciële rechtspersoon wordt volgens de nDHW (art 1; begripsbepalingen) verstaan:

Een rechtspersoon niet zijnde een NV of een BV (maar dus een vereniging of een stichting) die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf.

Doordat verenigingen of stichtingen veelal gesubsidieerd worden en met vrijwilligers werken, kan er een vorm van oneerlijke concurrentie ontstaan met de reguliere horeca. Deze concurrentievervalsing wordt pas echt een probleem als de paracommerciële rechtspersonen zich ook als commerciële partij gaan gedragen door bijvoorbeeld bruiloften, verjaardagsfeesten e.d. aan te bieden waarmee extra inkomsten kunnen worden gegenereerd, terwijl daarvoor ook een redelijk commercieel alternatief is. De commerciële horeca wordt in dat geval op achterstand gezet en er ontstaat een situatie van concurrentievervalsing.

Als je alle belangen op een rij zou zetten zou je grofweg drie deelbelangen kunnen onderscheiden:

1. het belang van de paracommerciële instelling zelf die naast de inkomsten van de leden, de inkomsten via subsidies, vaak ook de horeca-inkomsten niet kan missen;
2. het belang van de commerciële horeca die juist ook in crisistijd moeite heeft het hoofd boven water te houden;
3. het belang van de lokale gemeenschap of het dorp die wordt geconfronteerd met steeds meer voorzieningen die verdwijnen en waar het verenigingsleven onder druk staat.

Hoewel in de nieuwe Drank- en Horecawet in de artikelen 4, 5 en 6 gestalte is gegeven aan mededingingsregelgeving, is nadrukkelijk ook ruimte gelaten aan maatwerk door gemeenten. Zo mogen de regels naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon verschillend zijn, maar dit hoeft niet. Ook is in de Memorie van Toelichting bij de nDHW bepaald dat *'dat gemeenten bij deze afweging de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht neemt en geen onnodige beperkingen zal opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren'*¹. De vraag of er überhaupt sprake is mededinging is in de praktijk vaak erg lastig te beantwoorden. Het toestaan van bijeenkomsten van persoonlijke aard in paracommerciële instellingen leidt immers per definitie tot een zekere concurrentie met de reguliere horeca en heeft daarmee een verdringeffect. Daarnaast is het de vraag hoe de (dan wel veronderstelde) niet-verdringing of niet-mededinging kan worden gemeten. In paragraaf 6 wordt hierop nader ingegaan.

3. Geen keuze v.w.b. het stellen van regels, wel keuze uit verordeningen

Het stellen van regels aan paracommerciële rechtspersonen of instellingen is een verplichting. Welke regels er precies moeten of kunnen worden gesteld is nog wel een keuze. De verordening paracommercie dient volgens artikel 4 van de nDHW in ieder geval de schenktijden te regelen en regels te geven omtrent de eigen bijeenkomsten van persoonlijke aard (zoals bruiloften en partijen) en voor bijeenkomsten van persoonlijke aard van niet bij de paracommerciële rechtspersoon betrokken personen (bijv. het verhuren van een ruimte aan derden).

Inmiddels zijn er vanuit diverse belangengroepen (Koninklijke Horeca Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Stichting Alcohol Preventie, GGD, Vereniging Groninger Dorpen) modelverordeningen ontworpen en/ of voorkeuren uitgesproken voor bepaalde modelverordeningen. Vanuit het Veiligheidshuis Groningen is een (regionale) werkgroep ingesteld die de verschillende verordeningen heeft vergeleken en inmiddels met een eigen variant is gekomen. In het in VGG-verband gehouden portefeuillehouderoverleg BVEI (Bestuur, Veiligheid, Europa en Internationaal) is in december 2012 afgesproken om in het kader van de nDHW zoveel mogelijk uniform te gaan werken en ook de samenwerking te gaan zoeken. Vandaar dat naast de landelijk ontwikkelde modellen er nu ook een eigen modelverordening is ontwikkeld die aan alle Groninger gemeenten wordt voorgelegd.

4. De verordeningen beoordeeld

Kenmerkend voor de Groninger verordening is dat er geen onderscheid wordt gemaakt naar het soort paracommerciële rechtspersoon. De VNG verordening maakt dat onderscheid wel en biedt de mogelijkheid te differentiëren naar de aard waarmee voor sportkantines of dorpshuizen weer andere regels kunnen worden gesteld dan bijvoorbeeld voor kerkgenootschappen of

¹ Memorie van Toelichting, TK 32 022, nr. 3, p. 10.

gezelligheidsverenigingen. In de Groninger variant gaat men er van uit dat alle paracommerciële rechtspersonen zich uiteindelijk richten op de sociale interactie en daarmee best onder één regime kunnen vallen. Deze variant blinkt dan ook uit in eenvoud door eenduidig de twee verplichte onderdelen van paracommercie (schenktijden en bijeenkomsten van persoonlijke aard; zie ook hierna) te regelen. De Groninger variant geeft overigens wel de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing in bijzondere omstandigheden en in relatie tot de activiteiten van die rechtspersoon. Dit biedt de mogelijkheid om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen het maatwerk te verlenen.

De Groninger variant is geënt op de minimale eisen die aan een dergelijke verordening moeten worden gesteld, terwijl de andere verordeningen ook voorstellen doen voor meer vergaande bevoegdheden zoals het verbod op happy-hours of de mogelijkheid om leeftijd te koppelen aan de toegang tot de (al dan niet paracommerciële) horeca. Deze bevoegdheden zien niet direct op het voorkomen van oneerlijke mededinging, maar dragen meer bij aan de bestrijding van alcoholmisbruik door jongeren. De Groninger variant is dan ook een minimale verordening, terwijl de andere verordeningen duidelijk verder gaan en zaken daarin ook meer in detail regelen.

Het voorstel van de werkgroep vanuit het Veiligheidshuis is om eerst in gezamenlijkheid te richten op wat minimaal moet, om daarna (eveneens in gezamenlijkheid) aan andere, meer facultatieve bepalingen te werken. Voorgesteld wordt dan ook om het Groninger model te kiezen als de aan de Raad voor te stellen verordening. Hierbij wordt voorgesteld om de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester die in de verordening zit opgesloten, direct nader in te kleuren met beleidsregels.

Voordeel van het direct opstellen van beleidsregels is dat hiermee ook duidelijk wordt voor commerciële en paracommerciële hoe het beleid uitpakt en wat wel en niet is toegestaan. De keuze voor het naast het op hoofdlijnen vastleggen van regels in een verordening in combinatie met het in beleid verder uitwerkingen van ontheffingsbeleid, is gelegen in de wens en soms noodzaak om sneller en flexibeler in te kunnen spelen op situaties die daar om vragen. Het wijzigen van een verordening vergt immers veel meer tijd.

Voorgesteld wordt dan ook om naast de paracommerciële verordening (te integreren in de APV) aparte beleidsregels vast te stellen die de ontheffingsbevoegdheid nader vorm geven. Hoewel het vaststellen van de beleidsregels een bevoegdheid van de burgemeester is, worden deze beleidsregels ook nadrukkelijk aan de Gemeenteraad voorgelegd. Met name op het kader (de algemene uitgangspunten) wordt met het oogpunt op haar specifieke rol als kaderstellend orgaan, instemming gevraagd.

5. Vertaling naar de situatie in Veendam

Toepassing van de regionaal ontwikkelde verordening betekent voor de gemeente Veendam dat er bepalingen worden vastgesteld die het voortaan verbieden om doordeweeks in paracommerciële inrichtingen te schenken na 24.00 uur en in het weekend na 01.00 uur en bijeenkomsten van persoonlijke aard (feesten en partijen) te houden dan wel anderen gelegenheid te geven dat te doen. De burgemeester kan hierop een ontheffing verlenen. In de bijlage bij deze notitie is de aan de Raad voor te leggen (ontwerp)verordening opgenomen. Deze (ontwerp)verordening was ook in een gewijzigde redactie reeds als ontwerp bij het (ontwerp)horecabeleid 'Bruisend beheerst' gevoegd en reeds besproken in de commissie BEM van 25-11-2013. Op deze verordening zijn in het kader van het ontwerp horecabeleid ('Bruisend beheerst') zienswijzen ontvangen. Daarnaast is op 08-01-2014 een inspraakavond georganiseerd waar de verschillende belanghebbende partijen hun zienswijzen hebben gegeven op zowel deze (eerste) verordening als de toen ook al voorliggende (ontwerp)beleidsregels. Het overzicht van de ingebrachte (schriftelijke en mondelinge) zienswijzen en de reactie daarop van het college, staan in bijlage 2 weergegeven. Voorgesteld wordt om de artikelen van de verordening te incorporeren in de APV (afdeling 8A). De uitwerking van de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester (art. 2: 34b en 2: 34c, derde lid) vindt onder paragraaf 7 plaats nadat eerst een vergelijk is gemaakt met de huidige, voor hen geldende bepalingen.

5.1 Vergelijking ten opzichte van het huidig geldende regime

Om te komen tot een set van (beleids)regels met betrekking tot paracommerciële instellingen, is eerst een inventarisatie gemaakt van de huidige, geldende regels en opgelegde beperkingen voor de paracommerciële rechtspersonen of instellingen. Deze huidige beperkingen zijn naast de voorgestelde regels of beperkingen uit de verordening gelegd. Hieruit komen op voorhand al een aantal (te verwachten) effecten in de situatie van Veendam naar voren.

Van belang is (opnieuw) op te merken dat het opleggen van beperkingen aan paracommerciële instellingen een uitgangspunt was en is van artikel 4 (oud en nieuw) van de Drank- en Horecawet. Met andere woorden: het kan in de uitwerking van de verordening en ook de daaruit voortvloeiende beleidsregels, niet zo zijn dat er een ruimer of vrijer regime ontstaat voor paracommerciële instellingen dan voor de commerciële, reguliere horeca geldt. In het volgend schema worden per instelling de effecten benoemd bij invoering van de nieuwe regels in vergelijking met de reeds bestaande (oude) regime.

Naam en adres paracommerciële instelling	Huidige regeling v.w.b. bijeenkomsten van persoonlijke aard	Huidige geldende schenktijden	Effecten t.o.v. voorgestelde bepalingen ex afd. 8A APV
Dorpshuis Bijleveld, Van Delfstraat 45, Wildervank	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijd bepaald
St. Dorpshuis Zuidwending, Zuidwending 199, Veendam	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijd bepaald
Buurtvereniging Langeleegte, Langeleegte 159, Veendam	Niet specifiek geregeld	Di. t/m Vr. 07.00 – 01.00 uur; za. en zo.: 07.00-02.00.	<ul style="list-style-type: none"> • Bijeenkomsten van persoonlijke aard niet nader beperkt; • ruimere schenktijden dan de uiterste (eind)schenktijd
Buurtvereniging Noord-Oost, Dr. Bosstraat 16, Veendam	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijd bepaald;
Buurtvereniging 't Spoordok, Lloydsweg 2, Veendam	Niet specifiek geregeld	Di. t/m Vr. 07.00 – 01.00 uur; za. en zo.: 07.00-02.00.	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimere schenktijden;
Buurthuis Noord-West, Middenweg 85, Veendam	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijd bepaald;
Kerkgebouw Concordia, Torenstraat 80, Wildervank	Niet toegestaan	Schenken: een uur voor, tijdens en na de activiteiten Openingstijden: Di. t/m Vr. 07.00 – 01.00 uur; za. en zo.: 07.00-02.00.	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimere schenktijden; • uit meldingen/ klachten komt naar voren dat er wel bijeenkomsten van persoonlijke aard worden gehouden
V.V. Bareveld, Bareveldkade 25, Bareveld	Niet specifiek geregeld	Di. t/m Vr. 07.00 – 01.00 uur; za. en zo.: 07.00-02.00.	<ul style="list-style-type: none"> • Bijeenkomsten van persoonlijke aard niet nader beperkt; • ruimere schenktijden
Overige sportclubs w.o. tennisver. Clias, VV DWZ, VV Borgercompagnie, The Blokes, MHC Daring, VV Veendam 1894, VV Wildervank, PV de Zwaluw, Noord Ned. Zweefvliegclub, manege Lipizza	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijden bepaald;
Overige paracommerciële instellingen w.o. Odd Fellowhuis, Scouting Veendam.	Niet toegestaan	Een uur voor, tijdens en na de activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen uiterste (eind)schenktijden bepaald;

Uit het overzicht valt op te maken dat voor de meeste instellingen geen eindtijd is bepaald voor wat betreft het schenken van alcohol. Voor enkelen was de eindtijd juist na 24.00 uur bepaald met name in het weekend. Voor wat betreft het toestaan van bijeenkomsten van persoonlijke aard, komt uit het overzicht duidelijk naar voren dat deze in het 'oude regime' nergens zijn toegestaan. Voor een enkele was het niet specifiek geregeld, maar ook de oude Drank- en Horecawet stond dat ten principale niet toe.

6. Uitwerking van de beleidsregels voor het verlenen van ontheffingen; algemeen

Uitgangspunt van de verordening en daarmee van het beleid rondom paracommercie is dat de schenktijden beginnen een uur voor aanvang en eindigen uiterlijk een uur na de laatste activiteiten

met een uiterste tijd van 24.00 uur doordeweeks en 01.00 in het weekend (de vrijdagavond en zaterdagavond). In het aanvankelijk voorstel was de eindtijd bepaald op 24.00 uur en werd er geen onderscheid gemaakt tussen dagen (weekdagen en weekend). Op basis van de ingebrachte zienswijzen is hierop een wijziging aangebracht waarmee het regime ten aanzien van paracommerciële instellingen iets is verruimd.

Daarnaast geldt het uitgangspunt dat bijeenkomsten van persoonlijke aard of daartoe gelegenheid geven aan derden, niet zijn toegestaan. Op deze, op zich heldere lijn, wordt eveneens voorgesteld in de daarvoor in aanmerking komende bijzondere gevallen, uitzonderingen toe te staan in de vorm van ontheffingen. In zowel artikel 2: 34b, lid 3 als ook artikel 2: 34c, lid 3 van de APV is dit bepaald.

Vanuit de Memorie van Toelichting op de nDHW valt op te maken dat het opleggen van beperkingen ook nog een relatie moet hebben met het actueel zijn van mededinging als ook het voorkomen van alcoholmisbruik en dan met name door jongeren. Kortom het moet gaan om:

- Bijzondere omstandigheden;
- In relatie tot de (reguliere) activiteiten;
- In gevallen waarin er mededingingsproblemen bestaan;
- passend in het alcoholmatigingsbeleid met name ten aanzien van jongeren.

Dit alles leidt tot de volgende vier **algemene uitgangspunten** voor het beleid:

1. *Voor wat betreft de ontheffing van de bepaling rondom **schentijden** wordt de in de verordening gestelde hoofdregel (één uur voor en een uur na de activiteit) met de daarbij gestelde eindtijden van 24.00 uur door de week en 01.00 uur in het weekend, als voldoende ruim gezien. Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn via ontheffingen zeer beperkt mogelijk.*

In artikel 2: 34b, eerste lid van de APV is bepaald dat het paracommerciële instellingen of rechtspersonen is toegestaan om vanaf één uur voor aanvang tot uiterlijk één uur na beëindiging van de activiteiten die passen binnen de statutaire doelstelling of anderszins afgeleide doelstelling van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon, alcohol te mogen schenken. In het tweede lid is bepaald dat hierbij een eindschenktijd geldt van 24.00 uur door de week (maandag tot en met donderdag) en 01.00 uur in het weekend (de vrijdagavond en de zaterdagavond). Hierin is een verruiming toegepast ten opzichte van het aanvankelijk voorstel (was: 24.00 uur; hele week). Deze (aangepaste) schentijdenregeling wordt op voorhand als voldoende ruim beschouwd mede in ogenschouw genomen hetgeen daarover is gesteld en verklaard op de inspraakavond van 08-01-2014 (zie ook bijlage 3).

Niettemin kan het in zeer bijzondere gevallen zo zijn dat er toch nog een (nadere) ontheffing moet worden gevraagd en verleend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een nachtelijke activiteit (bijvoorbeeld een dropping van de scouting) waar de behoefte bestaat om na afloop de bar nog even open te doen. Hiervoor zou de hoofdregel dan moeten gelden (een uur na de activiteit), maar dit zou dan worden belemmerd door de dan al overschreden eindtijd (24.00 uur of 01.00 uur). In dit soort (zeer bijzondere) gevallen zou dan de ontheffing kunnen gelden. Via het derde lid staat dan ook nog deze weg open. De verwachting is evenwel dat hier in de praktijk zeer beperkt gebruik van zal worden gemaakt.

2. *Voor wat betreft de **bijeenkomsten van persoonlijke aard** kan voor paracommerciële rechtspersonen of instellingen die zich primair richten op het faciliteren van de sociale interactie en de sociale cohesie van een lokale gemeenschap (met name de dorps- en buurthuizen) als ook voor instellingen die zich richten op levensbeschouwelijke activiteiten (kerken e.d.), de ontheffing kunnen gelden. De instelling zal daarvoor vooraf een melding moeten doen.*

Paracommerciële rechtspersonen of instellingen bestaan er in vele soorten en maten. Te onderscheiden zijn instellingen die zich richten op sportieve activiteiten (de voetbalclub, de tennisvereniging, de softbalvereniging etc.), algemene sociaal-culturele activiteiten of activiteiten ter bevordering van de sociale cohesie (de dorps- en buurthuizen), educatieve activiteiten (scholen, scouting) of levensbeschouwelijke activiteiten (kerkgenootschappen, de vrijmetselaars, humanistische organisaties).

In de Drank- en Horecawet is sinds 1991 een artikel van kracht (artikel 4) die beoogt om de oneerlijke concurrentie met de reguliere horeca tegen te gaan. Doordat in de paracommercie veel met vrijwilligers wordt gewerkt en er soms sprake is van gesubsidieerde activiteiten, kan een concurrentievoorsprong ontstaan met de reguliere horeca. Deze concurrentievoorsprong zou kunnen leiden tot verlies van arbeidsplaatsen bij de reguliere horeca. Aanvankelijk werden aan de vergunning van paracommerciële instellingen beperkingen verbonden, nu dienen deze regels in een (algemene)verordening te worden opgenomen. In de voorgestelde verordening(stekst) is in primair een verbod opgenomen voor het schenken van alcohol op bijeenkomsten van persoonlijke aard als ook anderen daartoe gelegenheid te geven (art. 2: 34c APV).

De vraag die zich nu opdringt is in welke mate op dit verbod een uitzondering kan gelden of moet gelden. Dit vanuit de gedachte dat paracommerciële instellingen een functie hebben in de sociale binding van groepen mensen en daarmee van de gemeenschap als geheel. Uit de inspraakreacties vanuit de paracommerciële instellingen komt daarbij naar voren dat horeca-inkomsten een voor hen als noodzakelijk betitelde bron van inkomsten zijn voor het in stand houden van de instelling. In de eerdere (ontwerp)beleidsnotitie was dan ook gekozen voor het geven van een ontheffing aan specifiek dat dorps- of buurthuis dat zich in de periferie bevond. Dit vanuit de opvatting dat daar geen sprake zou zijn van oneerlijke concurrentie nu reguliere horeca veraf zit.

Nadere oriëntatie op het probleem en afweging van de diverse belangen hebben voor het college geleid tot een nadere standpuntbepaling in deze. De burgemeester en het college zijn van mening dat het toestaan van het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard door paracommerciële instellingen in het algemeen, altijd leidt tot oneerlijke concurrentie. Het verbod tot het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard zou dan ook onverkort voor alle paracommerciële instellingen moeten gelden. De eenvoud van de bepaling wordt hiermee gediend.

Niettemin is het college van oordeel dat er voor bijzondere gevallen er ook ruimte moet zijn voor een maatwerkoplossing. Het college ziet deze maatwerkoplossing vooral weggelegd voor dorps- en buurthuizen nu deze categorie van paracommerciële instellingen voor buurten en dorpen van groot belang zijn doordat ze kunnen fungeren als bindmiddel voor die buurt. Het (geclausuleerd) toestaan van het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard zou daarmee de functie van 'verlengde huiskamer' die buurt- en dorpshuizen vaak vervullen, kunnen versterken. Het probleem is echter dat elk bruiloftsfeest of verjaardagsfeest ten koste gaat van de reguliere horeca en daarmee concurrerend is.

Bij de raadsbehandeling op 30-6-2014 is bij amendement aan deze doelgroep toegevoegd de groep van religieuze instellingen (zie amendement zoals ingediend door de Christen Unie). Hieronder vallen in beginsel de kerken en andere levensbeschouwelijke instellingen, maar in de aanvaarde motie wordt enkel gesproken over 'religieuze instellingen'. De groep van toegestane religieuze instellingen is daarbij gefixeerd op de huidige DHW-vergunninghouders.

In de beleidsregels is aanvankelijk vanuit de maatwerkgedachte de mogelijkheid voor dorps- en buurthuizen open gelaten om ontheffing te vragen aan de burgemeester voor het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard. Bij amendement is deze groep dus uitgebreid met die van de kerken e.d. de vraag is of daarmee de deur niet is opengezet voor een nog grotere groep nu kennelijk de functie van verlengde huiskamer daarin een doorslaggevende rol speelt. Het college heeft toegezegd het aantal aanvragen te willen monitoren en daar in een evaluatie op terug te willen komen. De burgemeester heeft voor wat betreft het aantal te honoreren verzoeken echter een bovengrens bepaald. Dit aantal is bepaald op zes voor dus de groep buurt- en dorpshuizen als ook voor de religieuze instellingen. Door toepassing van een meldingssysteem (melding vooraf) zullen er geen leges verschuldigd. Het doen van melding kan per bijeenkomst of reeks van bijeenkomsten.

3. *Voor de andere categorieën van paracommercialiteit (sportverenigingen, scholen, scouting) geldt v.w.b. de **bijeenkomsten van persoonlijke aard** de hoofdregel zoals opgenomen in de verordening t.w. **geen** bijeenkomsten van persoonlijke aard toestaan.*
- a. Voor wat betreft de instellingen die zich primair richten op **sportieve activiteiten**, kan op voorhand voor veel van deze instellingen worden gesteld dat hun kernactiviteiten (beweging en sport) zich intrinsiek niet verdragen met de bijeenkomsten van persoonlijke aard. Bij dit type paracommercialiteit bestaan ook duidelijk incidentele, clubgebonden bijeenkomsten zoals een kampioensfeest, feest bij een eindejaarstoernooi, feestavond voor vrijwilligers, een jubileumfeest voor de voorzitter of een ander bestuurslid etc. Hiervoor geldt dat deze activiteiten niet als een bijeenkomst van persoonlijke aard worden gezien, maar als een met de kernactiviteiten verbonden of voortgezette bijeenkomst. In de begripsbepaling is dit nader omschreven.
 - b. Voor instellingen die zich richten op **educatieve activiteiten** (bijvoorbeeld educatieve clubs op het gebied van natuur en milieu, scoutingclubs) is de ontheffing v.w.b. bijeenkomsten van persoonlijke aard, ook niet vanzelfsprekend. Overigens ligt ten aanzien van bijvoorbeeld de scouting een ontheffing van de schenktijden, juist wel meer in de rede nu er ook zo nu en dan sprake is van nachtelijke activiteiten buiten de uren zoals die in artikel 2: 34b van de verordening zijn benoemd. In paragraaf 1. werd daar al op ingegaan.
 - c. Voor alle overige instellingen geldt op voorhand ook geen ontheffing v.w.b. de bijeenkomsten van persoonlijke aard. In echt bijzondere gevallen kan altijd nog maatwerk worden gevraagd en geboden met gebruikmaking van de in de beleidsregels opgenomen hardheidsclausule mocht de regel onevenredig hard uitpakken.
4. *Het te verlenen maatwerk mag niet haaks staan op het streven naar reductie of de bestrijding van alcoholmisbruik door jongeren beneden de 18 jaar*

Een belangrijke doelstelling van de nieuwe Drank- en Horecawet is het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren. Door een (te) ruim ontheffingenbeleid, kan juist deze doelstelling worden ondermijnd. Hoewel het in een dorp belangrijk is dat er voor alle leeftijdsgroepen sociaal culturele activiteiten worden ontwikkeld (waaronder ook de openstelling van een jongerensoos), mag het verlenen van een ontheffing vooral ten aanzien van de schenktijden er niet toe leiden dat juist jongeren hiervan kunnen 'profiteren'. Juist voor deze kwetsbare groep zullen daartegenover weer beperkingen en waarborgen moeten worden gesteld. Dit geldt ook voor het schenken van sterke drank aan jongeren.

7. Evaluatie en uitwerking van de beleidsregels voor het verlenen van ontheffingen; specifiek

Nu de algemene beleidsuitgangspunten zijn genoemd, kan het beleid ten aanzien van het verlenen van de ontheffingen nader worden ingekleurd. Dit levert een set regels op waar de burgemeester bij het uitoefenen van zijn ontheffingsbevoegdheid rekening mee houdt. Dit schept duidelijkheid voor hen die het aangaan, als ook voor de burgemeester zelf. Hoe de regels in de praktijk uitwerken, valt niet altijd goed te voorzien. In het kader van het algemene horecabeleid (Bruisend beheerst) is evenwel een evaluatie toegezegd (paragraaf 17 van Bruisend beheerst). In dat kader zal ook de uitwerking van het paracommerciebeleid worden getoetst. In het kader van het vaststellen van het (totale) horecabeleid onder de naam 'Bruisend beheerst' is voorgesteld om na een jaar (na 1-7-2015) het beleid in zijn geheel te evalueren. In het najaar van 2015 zal dan ook een evaluatie op het thema Paracommercie aan de Raad worden aangeboden. Voor wat betreft de uitwerking van de beleidsregels voor het verlenen van de ontheffingen wordt voorgesteld de volgende door de burgemeester te hanteren *Beleidsregels paracommerciële rechtspersonen en instellingen gemeente Veendam 2014* vast te stellen:

Beleidsregels paracommerciële rechtspersonen en instellingen gemeente Veendam 2014

De burgemeester van de gemeente Veendam kan aan een paracommerciële rechtspersoon of instelling in bijzondere omstandigheden, in relatie tot de activiteiten van die rechtspersoon of die instelling, ontheffing geven van het bepaalde in artikel 2: 34b (schenktijden) en/ of artikel 2: 34c (bijeenkomsten van persoonlijke aard) van de APV Veendam 2014, zoals genoemd in het derde lid van voornoemde artikelen onder de volgende voorwaarden, omstandigheden, uitsluitingen of beperkingen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a) paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf;
- b) bijeenkomsten van persoonlijke aard: bijeenkomsten met een veelal feestelijk karakter, waarbij alcoholhoudende drank pleegt te worden genuttigd, die geen direct verband houden met de activiteiten van de betreffende rechtspersoon of de hoofddoelstelling en er een nadrukkelijk persoonlijk belang in het geding is. Hierbij moet worden gedacht aan: bruiloften, recepties, huwelijksjubilea, verjaardagsfeesten, promotie- of afstudeerborrels e.d.

Voor zover deze bijeenkomsten tevens een zakelijk karakter hebben dat direct verband houdt met de activiteiten van de instelling of voor zover de bijeenkomst een nauwe, verweven relatie hebben met de direct voorafgaande ceremonie of dienst, vallen deze niet onder het bereik van deze bepaling. Voorbeelden hierbij zijn: het afscheid van de voorzitter van de vereniging, een jubileum van een bestuurslid, een kerkelijke huwelijksinzegening of een begrafenisceremonie.

- c) Oneerlijke concurrentie of mededinging: Bij oneerlijke concurrentie of oneigenlijke mededinging gaat het feitelijk over de vraag of een paracommerciële instelling deelneemt aan het economisch verkeer onder ongelijke, voor hen gunstige voorwaarden. Deze kan ontstaan doordat de paracommerciële instelling gebruik kan maken van vrijwilligers, lagere exploitatielasten of wordt gesubsidieerd.
- d) APV: de Algemene plaatselijke verordening Veendam 2014 waarvan in het bijzonder afdeling 8A;

Artikel 2 Ontheffing schenktijden

- a. Voor paracommerciële rechtspersonen of instellingen kan op verzoek in daarvoor in aanmerking komende, bijzondere gevallen of activiteiten, mede gelet op de aard van de paracommerciële rechtspersoon, ontheffing worden verleend om de in de verordening bepaalde schenkeindtijd van 24.00 uur resp. 01.00 uur te mogen overschrijden.
- b. De paracommerciële rechtspersoon of instelling dient hiervoor minimaal vier weken van tevoren schriftelijk een gemotiveerd verzoek in bij de burgemeester tot toepassing van de ontheffingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2, derde lid van de Verordening. Voor het verkrijgen van een besluit op een dergelijk verzoek zijn leges verschuldigd.

Artikel 3 Ontheffing bijeenkomsten van persoonlijke aard

- a. Voor rechtspersonen of instellingen die zich richten op algemeen of openbaar toegankelijke sociaal-culturele activiteiten of activiteiten waar de sociale interactie en/ of de bevordering van de sociale cohesie voor een algemene groep personen (de wijk of de buurt) naar haar aard nadrukkelijk aanwezig of aantoonbaar is (de wijk- en buurthuizen) als mede voor rechtspersonen of instellingen die zich richten op religieuze activiteiten en die bij het van kracht worden van deze regeling reeds beschikken over een verleende Drank- en Horecaverunning, kan ontheffing worden verleend van het verbod als bedoeld in artikel 2: 34c van de APV tot een maximum aantal bijeenkomsten per instelling van 6 per kalenderjaar.

- b. Bij overige paracommerciële rechtspersonen of instellingen zal geen ontheffing worden verleend van het verbod als bedoeld in artikel 2: 34c van APV.
- c. De onder a. genoemde instellingen of rechtspersonen doen voor iedere bijeenkomst of reeks van bijeenkomsten van persoonlijke aard bij de burgemeester een melding voor ontheffing ex artikel 2: 34c, derde lid van de APV waarin tenminste wordt aangegeven voor wie (de feitelijke aanvrager) de bijeenkomst wordt gehouden. Voor het doen van de melding zijn geen leges verschuldigd.

Artikel 4 Voorkomen en beperken alcoholmisbruik onder jongeren

De paracommerciële rechtspersonen of instellingen voeren actief beleid gericht op het voorkomen of beperken van alcoholmisbruik onder jongeren beneden de 18 jaar. Zij stellen hiertoe beleid vast en leggen daar op verzoek van het college verantwoording over af.

Artikel 5 Hardheidsclausule

In overige, bijzondere omstandigheden kan de burgemeester gemotiveerd van deze beleidsregels afwijken, indien toepassing van deze beleidsregels niet in redelijke verhouding staat tot de met het beleid te dienen doel(en), er zwaarder wegende doelen of andere beleidskeuzen bestaan, dan wel indien er door toepassing van deze beleidsregels onbillijkheden van overwegende aard ontstaan of dreigen te ontstaan.

Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel

- a. Deze beleidsregels treden in werking de dag na bekendmaking.
- b. Deze beleidsregels worden aangehaald als *Beleidsregels paracommerciële rechtspersonen en instellingen gemeente Veendam 2014*.

Bijlage:

Vastgestelde Afdeling 8A van de Algemene plaatselijke verordening Veendam 2014;

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

Artikel 2: 34a Begripsbepalingen

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze verordening bepaalde wordt verstaan onder:

- a) Paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf;
- b) Horecabedrijf: de activiteiten in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;
- c) bijeenkomsten van persoonlijke aard: bijeenkomsten met een veelal feestelijk karakter, waarbij alcoholhoudende drank pleegt te worden genuttigd, die geen direct verband houden met de activiteiten van de betreffende rechtspersoon of de hoofddoelstelling en er een nadrukkelijk persoonlijk belang in het geding is. Hierbij moet worden gedacht aan: bruiloften, recepties, huwelijksjubilea, verjaardagsfeesten, promotie- of afstudeerborrels e.d.

Voor zover deze bijeenkomsten tevens een zakelijk karakter hebben dat direct verband houdt met de activiteiten van de instelling of voor zover de bijeenkomst een nauwe, verweven relatie heeft met de direct voorafgaande ceremonie of dienst, vallen deze niet onder het bereik van deze bepaling en gelden daarmee niet als bijeenkomsten van persoonlijke aard. Voorbeelden hierbij zijn: het afscheid van de voorzitter van de vereniging, een jubileum van een bestuurslid, een korte receptie direct volgend op een kerkelijke huwelijksinzegening of een condoleancebijeenkomst direct na een begrafenis(ceremonie).

Ook het in gebruik geven van de inrichting of een zaal aan andere paracommerciële rechtspersonen voor de door hen uit te oefenen activiteiten, vallen voor zover het niet gaat om bijeenkomsten van persoonlijke aard, ook niet onder het bereik van deze bepaling.

- d) Oneerlijke concurrentie: Bij oneerlijke concurrentie of oneigenlijke mededinging gaat het feitelijk over de vraag of een paracommerciële instelling deelneemt aan het economisch verkeer onder ongelijke, voor hen gunstige voorwaarden. Deze kan ontstaan doordat de paracommerciële instelling gebruik kan maken van vrijwilligers, lagere exploitatielasten of wordt gesubsidieerd.

Artikel 2: 34b Schenktijden bij paracommerciële rechtspersonen

1. Paracommerciële rechtspersonen en instellingen verstrekken alcoholhoudende drank uitsluitend vanaf één uur voor aanvang tot uiterlijk één uur na beëindiging van de activiteiten die passen binnen de statutaire doelstelling of anderszins afgeleide doelstelling van de desbetreffende paracommerciële rechtspersoon.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid is het paracommerciële rechtspersonen verboden om in de inrichting alcoholhoudende drank te verstrekken na 24.00 uur op de zondag tot en met de donderdag en na 01.00 uur voor wat betreft de zaterdag (de vrijdagavond en -nacht) en de zondag (de zaterdagavond en -nacht).
3. De burgemeester kan aan een paracommerciële rechtspersoon in bijzondere omstandigheden, in relatie tot de activiteiten van die rechtspersoon, ontheffing verlenen. De burgemeester stelt daartoe nadere regels vast.

Artikel 2: 34c Bijeenkomsten van persoonlijke aard bij paracommerciële rechtspersonen

1. Paracommerciële rechtspersonen en instellingen verstrekken geen alcoholhoudende drank tijdens in de inrichting plaatsvindende bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.
2. Paracommerciële rechtspersonen geven aan anderen geen gelegenheid om in de inrichting alcoholhoudende drank te verstrekken tijdens in de inrichting plaatsvindende bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.
3. De burgemeester kan aan een paracommerciële rechtspersoon in bijzondere omstandigheden, in relatie tot de aard en activiteiten van die rechtspersoon, ontheffing verlenen. De burgemeester stelt daartoe nadere regels vast.